

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 aprile 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

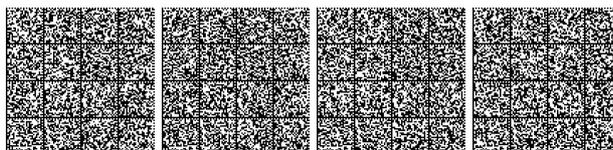
- N. **64.** Sentenza 26 marzo - 1° aprile 2014
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Energia - Determinazione dei canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico - Introduzione di una tariffa progressiva - Rideterminazione dei canoni con effetto dal 1° luglio 2004.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), art. 29; legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), art. 3, commi 1 e 2.
- Pag. 1
-
- N. **65.** Sentenza 26 marzo - 1° aprile 2014
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati - Attribuzione al tribunale in composizione collegiale - Inconvertibilità del rito sommario in quello ordinario.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 3, comma 1, e 14, comma 2; legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), art. 54, comma 4, lettera a).
- Pag. 18
-
- N. **66.** Ordinanza 26 marzo - 1° aprile 2014
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Processo penale - Prova testimoniale - Divieto di assunzione come testimoni di coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice, come componenti di un collegio, anche nel caso in cui la prova sia finalizzata ad accertare un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato.**
- Codice di procedura penale, art. 197, comma 1, lettera d).
- Pag. 23
-
- N. **67.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Ambiente - Garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Determinazione in via provvisoria ad opera della Regione.**
- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), art. 22, comma 2.
- Pag. 25



- N. **68.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Beni culturali - Manifestazione d'arte "Treglio affrescata" - Contributo regionale in favore del Comune gestore.
 - Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), art. 5, comma 3.
 - Pag. 31
- N. **69.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Diritto ad accessori o ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute - Applicazione retroattiva di nuovi termini prescrizionali e decadenziali anche ai giudizi pendenti in primo grado.
 - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 38, comma 4.
 - Pag. 34
- N. **70.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri - Cessazione della qualifica di rifiuto a seguito di comunicazione effettuata dal titolare dell'autorizzazione al recupero all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni interessati.
 - Legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), art. 19.
 - Pag. 38
- N. **71.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Obblighi imposti dalla normativa statale recante principi di coordinamento della finanza pubblica - Riduzione delle risorse per sanzione ai Comuni e alle Province inadempienti.
 - Decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011).
 - Pag. 42
- N. **72.** Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi ai fini del contenimento della spesa pubblica.
 - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo.
 - Pag. 46



- N. 73. Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - Ammissibilità soltanto per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa.
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 7, comma 8.
 - Pag. 53
- N. 74. Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari personali - Obbligatorietà della custodia carceraria quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi con il metodo mafioso o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., salva l'insussistenza di esigenze cautelari.
 - Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.
 - Pag. 57
- N. 75. Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Divieto di sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, nei confronti dei condannati per furto pluriaggravato.
 - Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), modificato dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
 - Pag. 60
- N. 76. Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese processuali - Liquidazione giudiziale - Ultrattiva applicabilità di tariffe professionali abrogate.
 - Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 9, comma 3.
 - Pag. 63
- N. 77. Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Contratto, atto e negozio giuridico - Caparra confirmatoria - Omessa previsione della possibilità per il giudice di ridurre equamente la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o di giustificati motivi.
 - Codice civile, art. 1385, secondo comma.
 - Pag. 64
- N. 78. Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Assistenza e solidarietà sociale - Interventi a sostegno delle Comunità di abruzzesi nel mondo e delle loro associazioni.
 - Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le Comunità di Abruzzesi nel Mondo)», art. 13, comma 2.
 - Pag. 66



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione di maggiori gettiti di tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel “Fondo per interventi strutturali di politica economica” - Istituzione di un “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” e destinazione ad esso, a decorrere dal 2014, delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all’evasione fiscale - Riserva allo Stato, per il quinquennio 2014-2019, delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dai decreti-legge n. 138 e n. 201 del 2011, destinazione integrale delle stesse a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, e fissazione con successivo decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessate, delle modalità di individuazione del maggior gettito attraverso separata contabilizzazione - Possibilità di intese tra lo Stato e le singole autonomie speciali, entro il 30 giugno 2014, per concordare misure alternative alle riserve di gettito all’erario - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione unilaterale di riserve di gettito statale al di fuori delle previsioni e in assenza dei requisiti stabiliti dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione - Violazione dell’autonomia finanziaria provinciale, della disciplina statutaria dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome e del principio dell’accordo bilaterale per la loro modificazione - Violazione del giudicato costituzionale in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012 - Violazione del principio della certezza dell’entrata e vanificazione della previsione statutaria dell’intesa forte con lo Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 157, 179, 431, lett. b), 435, 508 e 511.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; Costituzione, artt. 81 e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108; legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione dei contributi alla finanza pubblica dovuti dalle Regioni e dalle Province autonome per il triennio 2015-2017 e dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Previsione di contributi aggiuntivi alla finanza pubblica a carico della Provincia di Bolzano, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità, sia mediante ulteriori accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che stabiliscono le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica statale - Violazione del principio dell’accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato - Lesione di potestà delle Province autonome in materia di finanza locale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 429, 526 e 527.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Contenimento della spesa per la sanità pubblica - Riduzioni per l'anno 2015 e a decorrere dal 2016 del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato e previsione di criteri e modalità di ripartizione della riduzione tra le Regioni e le Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che stabiliscono le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica statale - Violazione del principio dell'accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato - Violazione di potestà legislative e amministrative, di fonte statutaria o costituzionale, spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, e tutela della salute - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. (4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), e 16, Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; Costituzione, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di ulteriori concorsi alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Bolzano fino al 2017 mediante riduzione tabellare di spese - Previsione, nell'ambito delle sanzioni relative all'inosservanza del patto di stabilità interno riferito anche alle Province autonome, del divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto - Conferma per il 2013 dell'operatività degli adempimenti prescritti per sanare l'eventuale inosservanza del patto di stabilità - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata imposizione unilaterale di forme di contribuzione finanziaria ulteriori rispetto a quelle definite dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione - Violazione del principio dell'accordo bilaterale per la modificazione dei rapporti finanziari dello Stato con le Province autonome e delle norme statutarie che li disciplinano - Interferenza con l'autonomia finanziaria e con l'organizzazione provinciale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo all'impugnazione proposta con precedente ricorso (n. 30 del 2013) avverso l'art. 1, commi 455, 461 e 463, della legge n. 228 del 2012.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499, 500, 502 e 504, i primi tre modificativi rispettivamente dei commi 454, 455 e 461 e l'ultimo abrogativo (a decorrere dall'esercizio 2014) del comma 463 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 79, 80 e 81, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che per i comuni delle Province autonome (e delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) la compensazione del minor gettito dell'IMU determinato da nuove norme statali avviene unicamente attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione che, dall'anno 2014, per i medesimi comuni non si tiene conto del minor gettito IMU derivante dal comma 707 della legge di stabilità 2014 - Conferma della applicabilità dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201 del 2011 nei territori delle Province autonome (e delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata reiterazione del meccanismo degli accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali come strumento ordinario di



regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome, in particolare in materia di finanza locale - Violazione delle norme statutarie e attuative che regolano tali rapporti, del principio dell'accordo per modificarli e delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Violazione dell'assetto statutario delle competenze provinciali - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo alle impugnazioni proposte con precedenti ricorsi (n. 40 del 2012, n. 30 del 2013 e n. 1 del 2014) avverso gli artt. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, e 3, comma 2-bis, del decreto legge n. 102 del 2013.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712 e 729, l'ultimo modificativo dell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 e 81, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, gli enti territoriali delle Regioni a statuto speciale devono calcolare il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo erogato dalle Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di norma di dettaglio - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e (se più favorevole) della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale - Violazione della competenza provinciale a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità e a provvedere alle funzioni di coordinamento nei confronti degli enti locali - Incidenza sulle competenze delle Province autonome in materia di organizzazione dei propri uffici e del personale - Lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della competenza provinciale in materia di finanza locale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 213 (modificativo dell'art. 4, comma 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI, in particolare artt. 79, 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 16 e 17; Costituzione, art. 117 (comma terzo).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione del sistema delle relazioni finanziarie della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome con lo Stato - Attribuzione alle Province autonome di funzioni finanziarie e di coordinamento anche nei confronti delle camere di commercio - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 55.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), (art. 4, primo comma, n. 8), Titolo VI, in particolare art. 79, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, art. 2; legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 aprile 2003, n. 3, art. 1).



- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 4 marzo 2014 (della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disposizioni afferenti la protezione civile - Imputazione dei rapporti attivi e passivi, dei procedimenti giurisdizionali pendenti nonché dei rapporti derivanti dalle dichiarazioni dei grandi eventi, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 - Previsione che, alla scadenza dello stato di emergenza, succedano a titolo universale le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti (comprese le Regioni), ove i soggetti nominati ai sensi del citato art. 5 siano rappresentanti delle stesse amministrazioni ed enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale per l'imputazione alle Regioni di spese connesse all'esercizio di funzioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o di organi statali - Esorbitanza delle spese di competenza legislativa statale concorrente in materia di protezione civile per l'emanazione di disciplina di dettaglio anziché di principi fondamentali - Violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio - Lesione del principio di ragionevolezza per la successione delle Regioni anziché dello Stato nei rapporti processuali facenti capo alle gestioni commissariali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118 e 119. Pag. 87

- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

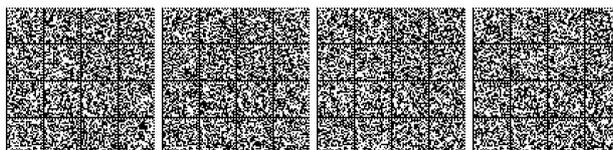
Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento regionale pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata mancata preventiva sottoposizione del progetto alla Commissione europea - Lamentata configurazione dell'intervento come aiuto di Stato non autorizzato - Mancato rispetto dei principi comunitari che regolano il mercato interno - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2013.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55, art. 38.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Pag. 94

- N. 44. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 27 settembre 2013

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 97



- N. 45. Ordinanza emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 30 settembre 2013

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

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

Pag. 105

- N. 46. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 3 ottobre 2013

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

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

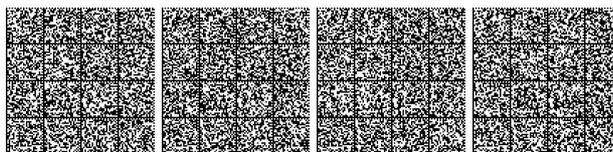
Pag. 112

- N. 47. Ordinanza dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 18 ottobre 2013

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

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

Pag. 119

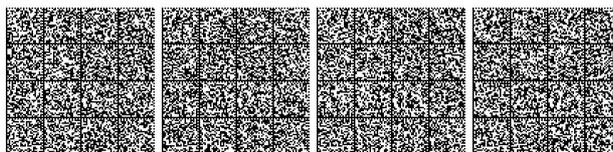


N. 48. Ordinanza emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 7 novembre 2013

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

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

Pag. 126





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 64

Sentenza 26 marzo - 1° aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Determinazione dei canoni delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico - Introduzione di una tariffa progressiva - Rideterminazione dei canoni con effetto dal 1° luglio 2004.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), art. 29; legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), art. 3, commi 1 e 2.

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. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 15 maggio 2012, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano e Luigi Manzi per l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW), Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lettere *e*) ed *s*), e terzo, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed agli artt. 1 e 1-*bis* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt, stabilendo, al comma 3, la decorrenza di detto aumento dal 1° luglio 2004.

1.1.- In relazione ai parametri sopra indicati, il rimettente solleva, altresì, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge prov. n. 10 del 1983, ha per la prima volta introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il criterio dell'aumento progressivo del canone per l'uso idroelettrico, fissando, altresì, importi differenziati all'interno della stessa tipologia di uso.

1.2.- Il giudice *a quo* premette di essere investito dei ricorsi promossi in grado di appello dalla Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW), società interamente partecipata dai Comuni di Bolzano e Merano, che in regime di concessione produce e distribuisce energia elettrica nel territorio dell'Alto Adige, avverso le sentenze n. 927 e n. 928 del 2008 con le quali il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia ha rigettato le domande dalla stessa azionate nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Con il primo ricorso la società chiedeva di accertare, previa disapplicazione della normativa censurata, la non debenza del canone di derivazione idroelettrica alla Provincia di Bolzano per l'importo contestato per l'anno 2004, e per l'effetto invocava l'annullamento dei provvedimenti dell'Ufficio delle entrate della Provincia autonoma di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza.

1.3.- Secondo quanto riferito dal rimettente, la società deduceva che il canone, come rideterminato, costituiva di fatto una tassa avente effetto equivalente ai dazi di importazione ed esportazione di merci, vietati dagli artt. 23 e 25 del Trattato CE, e che la disciplina provinciale, comportando un aumento del costo dell'energia che aveva l'effetto di ridurre la competitività dell'azienda sul mercato, era quindi contraria al principio comunitario della libera circolazione delle merci, e dunque agli artt. 2, 3, 4, 14.2 e da 23 a 31 del Trattato.

Sollevava, inoltre, numerose eccezioni di illegittimità costituzionale delle norme in riferimento agli artt. 120 e 41 Cost., perché hanno frapposto barriere al libero commercio tra le Regioni e hanno limitato la libertà di iniziativa economica; agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e 11, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), perché hanno determinato un minor utilizzo di fonti di energia rinnovabili e violato la riserva statale in materia di legislazione ambientale; all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto in un mercato liberalizzato un aumento del prezzo dell'energia in una sola parte del territorio nazionale produce effetti sulla concorrenza. Sosteneva, infine, che l'art. 1-*bis*, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977 «è inapplicabile per il principio di sussidiarietà verticale in quanto l'intera materia è attratta nella competenza legislativa statale, sicché i canoni di derivazione dovrebbero essere determinati, anche nella provincia di Bolzano, ai sensi della legge n. 36 del 1994, del d.m. n. 90 del 1997 e del d.m. 24.11.2000».

Identiche domande la società proponeva con il secondo ricorso, in relazione ai canoni di derivazione idroelettrica per l'anno 2005.

La Provincia autonoma di Bolzano si costituiva in entrambi i giudizi, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice adito e contestando, nel merito, la fondatezza delle domande.

1.4.- Quanto al secondo grado di giudizio, il rimettente rappresenta che la società reitera le contestazioni avverso la richiesta della Provincia autonoma di Bolzano di pagamento dei canoni di derivazione idroelettrica calcolati, per l'anno 2005, sulla base dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 che ne ha innalzato ingiustificatamente l'importo per lo scaglione di potenza superiore a 3.000 chilowatt, portandolo a 24 euro, pari a circa il doppio della media dei canoni applicati dalle altre Regioni italiane nonché dalla Provincia autonoma di Trento.



Deduce la violazione e falsa applicazione di numerose disposizioni di legge, e, in particolare, dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977; degli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in riferimento all'illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato prima dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000 e poi dall'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 23, 41, 117 e 120 Cost.; dei principi fondamentali della legislazione statale vigente; dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei principi dell'ordinamento comunitario di certezza del diritto e dell'affidamento. Ha reiterato le censure in ordine alla violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 14.2 e da 23 a 31 del Trattato CE; dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, in riferimento all'illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalle leggi prov. n. 13 del 2000 e n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost. Ha infine dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977; degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, in riferimento alla illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalle leggi prov. n. 13 del 2000 e n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost.; degli artt. 5, 9 e 13 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 1 e 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977; dei principi fondamentali della legislazione statale vigente e dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli obblighi internazionali.

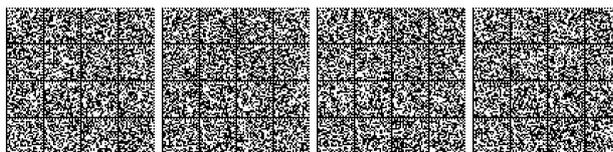
1.5.- Aggiunge il Tribunale rimettente che con distinto ricorso la società ha promosso appello avverso la sentenza n. 928 del 2008, svolgendo analoghi motivi e argomentazioni in riferimento ai canoni di derivazione per l'anno 2004; che in entrambi i giudizi si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano «chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto degli appelli»; che, con ordinanza collegiale emessa il 7 luglio 2010, i procedimenti sono stati riuniti e che, in pari data, gli atti sono stati trasmessi alla Corte costituzionale sollevando questione di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri sopra indicati; che con ordinanza n. 178 del 2011, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 giugno 2011, la Corte costituzionale ha ordinato la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza delle questioni poiché successivamente alla deliberazione dell'ordinanza di rimessione l'art. 31, lettera a), della legge provinciale 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - legge finanziaria 2011), ha abrogato l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983; che con ricorso del 19 ottobre 2011 la società appellante ha chiesto la prosecuzione del giudizio e che la Provincia ha depositato memoria difensiva.

2.- Il giudice *a quo* ricostruisce il quadro normativo di riferimento anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 1 del 2008 e n. 133 del 2005) e di legittimità (sentenza n. 15234 del 2009 delle sezioni unite civili della Corte di cassazione), secondo cui, con riferimento alle Province autonome, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), ha realizzato l'adeguamento dello Statuto speciale al nuovo sistema dettato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), modificando l'art. 8, comma 1, lettera e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e trasferendo alle due Province il demanio idrico dello Stato.

Lo stesso d.lgs. n. 463 del 1999 ha modificato l'art. 14 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), concernente l'ambito territoriale di competenza per le concessioni di grande derivazione, eliminando il riferimento allo statuto speciale della Regione, ed ha infine introdotto l'art. 1-*bis* nel d.P.R. n. 235 del 1977, in base al quale «dal 1 gennaio 2000 è delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico».

È quindi intervenuta la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione che ha, tra l'altro, riconosciuto alle Regioni ordinarie la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma), sicché, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), le Province autonome hanno visto ampliata la propria competenza statutaria, diventando anch'esse titolari di competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Successivamente, con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), e quindi con il decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello



statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), - che hanno modificato il d.P.R. n. 235 del 1977 - è stato attribuito alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni per uso idroelettrico e la potestà legislativa in materia di disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

2.1.- Quanto ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di canoni di concessione per le derivazioni ad uso idroelettrico, il rimettente muove dal dettato dell'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), che ha sancito il principio della onerosità della concessione di derivazione di acque pubbliche, distinguendo, ai fini della determinazione del diverso ammontare del canone annuo, tra derivazioni per «acqua potabile o di irrigazione» (per le quali il canone era fissato per ogni modulo, pari a cento litri al minuto secondo) e quelle «per forza motrice» (per le quali il canone era fissato per ogni cavallo nominale di forza motrice).

Tali criteri sono stati confermati dall'art. 10 del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 (Disposizione in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende e istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1º dicembre 1981, n. 692, e dall'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

A detta del rimettente, anche l'art. 171 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - in relazione alle grandi derivazioni in corso di sanatoria ricadenti nel territorio della Sicilia nelle more del trasferimento a tale Regione del patrimonio idrico - rideterminava retroattivamente i canoni dal 1º gennaio 2002, differenziandoli, di nuovo, unicamente in relazione al tipo di utilizzazione e fissandoli in somme diverse, a seconda dei diversi usi.

Secondo la legislazione statale, infine, la distinzione tra piccole e grandi derivazioni non ha mai assunto rilievo ai fini della determinazione del canone, ma per altri aspetti, concernenti le modalità e i criteri per il rilascio della concessione e soprattutto per gli oneri relativi ai sovracani.

I suindicati criteri sono stati recepiti e confermati dalla normativa dettata dalla legge prov. n. 10 del 1983, vigente fino alle modifiche introdotte con le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale ed ispirata ai principi dell'unità del canone per ogni tipo di fruizione ed alla sua proporzionalità in relazione all'unità di misura.

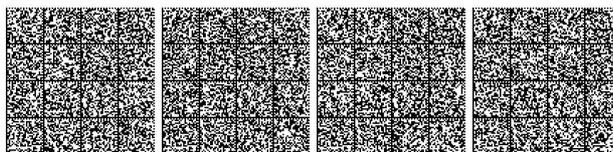
2.2.- Così ricostruito il quadro normativo nazionale e provinciale, il Tribunale superiore delle acque pubbliche reputa «che sia certamente plausibile - e molto probabilmente esatta - l'individuazione nella legislazione statale, oltre a quello della onerosità della concessione, anche di altri principi fondamentali, ed in particolare: a) del principio della differenziazione dei canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione [...]; b) il principio della proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento delle risorse pubbliche che la concessione comporta; c) il principio della non previsione di una tariffa progressiva nell'ambito della medesima utilizzazione».

Eccepcis, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, che ha sostituito la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, che aveva in precedenza modificato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. n. 10 del 1983, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, in quanto la differenziazione dei canoni all'interno della medesima fruizione dell'acqua, sulla base degli scaglioni di potenza concessa o riconosciuta, contrasterebbe con il principio secondo il quale i canoni vengono differenziati solo in base alla tipologia della fruizione, mentre la differenziazione del canone su base progressiva non troverebbe fondamento su alcuna valutazione riferibile alla tipologia della concessione o degli impianti, non essendo collegata né al diverso impatto ambientale né al diverso rendimento o ad altra circostanza incidente sul depauperamento delle risorse della collettività.

3.- Ad avviso del Tribunale superiore delle acque pubbliche, la legislazione statale conterrebbe, altresì, il principio fondamentale secondo cui i canoni non possono essere aumentati indiscriminatamente, ma solo aggiornati periodicamente con provvedimento adottato dall'autorità amministrativa e sulla base di un criterio predeterminato generalmente collegato al tasso di inflazione o, comunque, all'aumento del costo della vita.

3.1.- In particolare, la normativa statale di riferimento dimostrerebbe che i canoni sono stati sempre adeguati con atto amministrativo, e che sarebbero eccezionali i casi in cui detto adeguamento sarebbe stato attuato con provvedimenti normativi (art. 10 del d.l. n. 546 del 1981 e art. 18 della legge n. 36 del 1994). Il comma 5 dell'art. 18, da ultimo citato, enunciava espressamente il principio della cadenza triennale dell'aggiornamento con decreto ministeriale sulla base dei tassi di inflazione programmati, principio ribadito, da ultimo, dall'art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.2.- La legislazione provinciale si è poi uniformata al criterio ispiratore della normativa statale con l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 maggio 1999, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999-2001 e norme legislative collegate - legge finanziaria



1999), che ha introdotto il comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, fissando il principio che gli importi dei canoni annui erano determinati dalla Giunta provinciale ed aggiornati ogni biennio. L'art. 41, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2003), ha ancora più adeguato la suddetta previsione, non solo stabilendo che «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale», ma che ciò avveniva «in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT I relativi importi vengono arrotondati per eccesso o per difetto a unità di 10 cent».

3.3.- Sostiene dunque il rimettente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., che l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 si pongono in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale che impone l'aggiornamento dei canoni con provvedimento amministrativo, in tempi prestabiliti e secondo criteri prefissati, in modo che all'insorgere del rapporto il concessionario sia in grado di conoscere, sia pure approssimativamente, quando ed in che limite il canone potrà aumentare.

4.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita della costituzionalità dell'art. 29 della legge prov. di Bolzano n. 1 del 2004, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., per violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario di certezza del diritto e dell'affidamento, in quanto l'aumento dei canoni disposto anche per le concessioni in corso e a solo un anno di distanza dalla legge prov. n. 1 del 2003 che aveva ribadito il principio dell'aggiornamento biennale sulla base dell'aumento del costo della vita, avrebbe leso il legittimo affidamento dei concessionari all'invarianza dei canoni, con pregiudizio della libertà di iniziativa economica nella sua accezione più estesa.

5.- Il rimettente prosegue ritenendo che le disposizioni provinciali censurate avrebbero natura di legge-provvedimento, e che, pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale devono essere sottoposte ad uno stretto scrutinio di costituzionalità. Denuncia l'assenza di plausibili ragioni per cui l'aumento dei canoni sia stato attuato con legge provinciale anziché con atto della giunta provinciale, nei tempi e secondo i criteri prefissati in via generale dallo stesso legislatore provinciale, e avanza il «non manifestamente infondato sospetto» che l'intervento sia stato adottato per sottrarre agli interessati il diritto costituzionalmente garantito di invocare il sindacato del giudice ordinario ed amministrativo. Solleva, pertanto, questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali, in quanto leggi provvedimento adottate in assenza dei «presupposti per legiferare» (sentenza n. 205 del 1996), per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'arbitrarietà delle norme, nonché degli artt. 97, 24 e 113, Cost., ritenendo che l'adozione di un atto legislativo venga a realizzare un'elusione del diritto di impugnazione spettante ai concessionari.

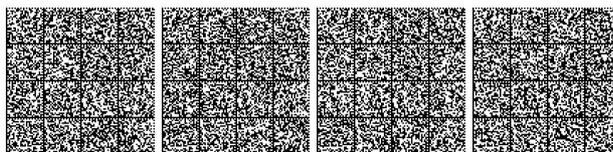
6.- Nel differenziare il canone nell'ambito della stessa categoria di utilizzazione dell'acqua, il legislatore provinciale ne ha ancorato l'aumento al mero criterio della progressione della potenza nominale concessa, «Ma, se così è, non è comprensibile né logico un canone-corrispettivo che è sottoposto ad un criterio di determinazione progressivo, giacché un tale criterio progressivo non è ancorato ad alcun valore o elemento che muti con modalità non proporzionali (ma progressive) all'elevazione della potenza concessa». Sostiene il rimettente che tale criterio finirebbe per incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento, che risultano complessivamente di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione: per questa ragione dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con l'art. 3, Cost., sotto il principio della ragionevolezza della disciplina.

7.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura, poi, le disposizioni provinciali per violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In particolare, il rimettente condivide la prospettazione della società appellante secondo la quale la determinazione di un importo del tutto disancorato dal valore della concessione trasforma il canone in «strumento di politica economica o fiscale, con finalità di incidere sul mercato della generazione idroelettrica».

Il contrasto con le regole concorrenziali risiederebbe nella circostanza che l'art. 4, comma 1, della stessa legge provinciale n. 1 del 2004 ha autorizzato la sottoscrizione dell'aumento di capitale della SEL s.p.a., che è la società attraverso la quale la Provincia autonoma di Bolzano opera nell'ambito dello stesso mercato dell'energia elettrica che provvede a regolamentare disciplinando i canoni dovuti dai concessionari. In questo contesto, la società facente capo alla Provincia sarebbe la sola in grado di pagare i canoni fuori mercato, alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario.

La rideterminazione dei canoni in difetto di qualsiasi ancoramento alla disciplina di principio statale ed ai valori delle concessioni creerebbe, altresì, una divaricazione rispetto ai canoni applicati nelle altre Regioni del Paese, con pregiudizio per i produttori operanti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano ed ostacolo al libero commercio tra Regioni ed alla libera circolazione dell'energia elettrica.



8.- Il giudice *a quo* richiama il dettato dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che con decreto del Ministero dell'economia, di concerto con quello dell'ambiente, devono essere indicati i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenuto conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa, e rimarca che la regola risponde all'esigenza di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale. Ricorda, altresì, che l'art. 171 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006 aveva fissato, con decorrenza dal 2002, il canone per le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in 12,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale assentita, con una disposizione che - seppur formalmente riferita solo ad alcune particolari concessioni di grande derivazione quali quelle in corso di sanatoria ricadenti nel territorio della Regione siciliana - dimostrerebbe come il legislatore nazionale, nell'anno 2006, stimasse congruo un canone medio di 12,00 euro.

La normativa provinciale, che nel 2004 determinava il canone per le grandi derivazioni in un importo pari al doppio di quello appena indicato senza giustificazioni legate a particolari esigenze locali, violerebbe la riserva statale in materia di legislazione ambientale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., determinando un minore utilizzo delle fonti di energia rinnovabili. Per simili considerazioni, la disciplina provinciale sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina della concorrenza, in quanto al maggior importo del canone necessariamente segue un aumento del costo dell'energia elettrica prodotta nel territorio provinciale, con effetti «riflessi» in tema di concorrenza.

A supporto dei profili di illegittimità appena indicati il giudice *a quo* richiama i principi affermati da questa Corte con le sentenze n. 142 e n. 29 del 2010 in materia di tariffa dei servizi idrici, sostenendo che, anche nel settore delle concessioni di acqua pubblica, l'omogeneità del canone è finalizzata a «preservare il bene giuridico ambiente dai rischi derivanti da una disciplina non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica».

9.- Con ulteriore censura, il giudice rimettente solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, nonché con gli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

Evidenzia, in proposito, che le modifiche statutarie introdotte nel 1972 e con la riformulazione dell'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, hanno espressamente attribuito ai soli enti locali (tra i quali non erano comprese le Province autonome) la facoltà di svolgere attività nel settore dell'energia elettrica nelle forme ivi previste. Aggiunge che l'art. 13 dello statuto speciale ha riconosciuto alle Province autonome una cospicua quota di energia prodotta dai concessionari di grandi derivazioni nella forma del sovracanone, avente finalità solidaristica. Sostiene, dunque, che l'introduzione del nuovo elevato canone si sarebbe tradotta in una sottrazione di ricchezza degli enti locali da parte della Provincia di Bolzano, in violazione dello statuto speciale che, peraltro, implicitamente esclude l'acquisizione di parte del valore prodotto dalla concessione con altra modalità, qual è lo «snaturamento dell'istituto del canone concessorio».

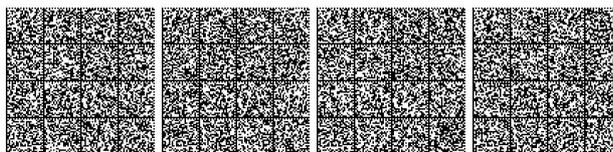
10.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita, infine, della legittimità costituzionale delle norme provinciali in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, nonché agli artt. 3, 41 e 120 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento poiché la nuova disciplina del canone pregiudicherebbe esclusivamente gli enti locali concessionari - che non possono, di regola, delocalizzare la produzione perché istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale - rispetto alle imprese private. Sotto connesso profilo, l'aumento del canone in misura significativamente superiore alla media nazionale provoca una ingiustificata discriminazione in danno dei concessionari della Provincia autonoma di Bolzano, nei confronti di coloro che operano fuori dal territorio provinciale.

11.- Con atto depositato l'11 settembre 2012 si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, che ha concluso per l'inammissibilità, ovvero, in ogni caso, per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche per le ragioni di seguito esposte.

11.1.- In via preliminare, la difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità per difetto di incidentalità della questione, sull'assunto che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare la normativa provinciale e non, invece, gli atti paritetici con i quali l'Ufficio Entrate - Ripartizione n. 5, Finanze e Bilancio, della medesima Provincia ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica.

11.2.- Ad avviso della Provincia, non sarebbe condivisibile l'individuazione dei principi fondamentali, come effettuata dal Tribunale rimettente a sostegno della questione di costituzionalità.

Sostiene, a tale proposito, che l'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 sancisce il principio della onerosità delle utenze di acqua pubblica e che il pagamento del canone ha lo scopo di ripagare la devoluzione a fini utilitaristici di un bene proprio della generalità. La distinzione tra grandi e piccole derivazioni assume, poi, un significato meramente descrittivo



teso all'individuazione del procedimento per il rilascio della concessione, per cui la classificazione delle derivazioni non costituirebbe un principio di rango costituzionale. Analogamente, il criterio di imputazione previsto dall'art. 35 sopra citato costituisce «una mera misurazione della tariffa, suscettibile di variazioni in base a valutazioni discrezionali della P.A., purché rispondenti a precetti di logica ed imparzialità» che nella specie non risultano violati né con la diversificazione della tariffa secondo fasce di utenza né con la scelta di disancorare la quantificazione del canone dal criterio della proporzionalità.

La legittimità della scelta provinciale deriverebbe, dunque, dall'impossibilità di elevare a principio fondamentale una previsione avente la sola funzione di consentire la "misurazione" del canone, mentre la ragionevolezza dell'aumento del canone attuato con le disposizioni censurate sarebbe da individuare nella scarsità della risorsa idrica che non rende illogico che ad un aumento del quantitativo di risorsa sottratta all'uso generale corrisponda un aumento del canone in misura progressiva.

11.3.- La difesa provinciale critica la ricostruzione del Tribunale rimettente secondo cui le disposizioni censurate costituirebbero leggi-provvedimento, deducendo che si tratti, piuttosto, di «disposizioni giuridiche in senso proprio» che trovano applicazione nei confronti di ogni concessionario che utilizzi l'acqua per impieghi di natura idroelettrica sulla scorta della «nuova modalità di quantificazione del canone», richiamando, a tal fine, la sentenza di questa Corte n. 47 del 2003. Le modifiche «sono intervenute al fine di introdurre una nuova modalità di "quantificazione" del canone (innovando la precedente disposizione legislativa a ciò deputata). Le modalità di "aggiornamento" sono rimaste, invece, invariate, tanto è vero che il comma 13 dell'art. 1 della legge provinciale n. 10/1983, diretto a disciplinare le modalità di adeguamento periodico del canone, individuando la competenza giuntale a provvedere in merito, è tuttora valido ed efficace e non ha subito modificazioni per effetto delle disposizioni censurate».

11.4.- Non sussisterebbe, ad avviso della difesa provinciale, neppure la prospettata lesione dei principi dell'affidamento e di certezza del diritto, in quanto è l'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977 che demanda al legislatore provinciale la determinazione dei canoni demaniali e ne sancisce la competenza ad intervenire, così escludendo profili di arbitrarietà dell'intervento legislativo.

Analogamente, la determinazione dei canoni è esclusivamente finalizzata ad assicurare che il prelievo della risorsa da parte del concessionario e la distrazione del bene dall'uso collettivo trovino adeguato corrispettivo, per cui deve escludersi che la misurazione dei canoni di concessione sia annoverabile tra le misure di sostegno alle fonti energetiche rinnovabili, previste dalla direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

11.5.- Quanto ai riflessi indiretti della determinazione dei canoni sulle materie «trasversali» della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, la difesa provinciale evidenzia come le inevitabili interferenze sulle competenze legislative di matrice concorrente e residuale non possano comportare l'illegittimità degli interventi del legislatore provinciale «sintonizzati sulla realtà produttiva territoriale», nei quali il diretto coinvolgimento del territorio nella gestione delle risorse rende opportuna la loro regolamentazione in sede locale. A tale scopo richiama le sentenze di questa Corte n. 383 del 2005 e n. 14 del 2004.

Sotto connesso profilo, contesta l'applicazione, invocata dal rimettente, dei principi affermati dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 142 e n. 29 del 2010: sostiene, infatti, che, nel caso in esame, le competenze legislative provinciali discendono dall'art. 1-*bis*, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977, che demanda al legislatore provinciale la determinazione dell'ammontare dei «canoni demaniali di concessione».

Evidenzia, altresì, la contraddittorietà dell'assunto del giudice rimettente, che ritiene non manifestamente infondato il dubbio sul contrasto tra la normativa provinciale e l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., affermando, contemporaneamente, che la determinazione del canone delle concessioni di acqua pubblica appartiene alla competenza legislativa concorrente e che il canone dovrebbe essere determinato secondo parametri omogenei su tutto il territorio nazionale.

11.6.- La Provincia eccepisce l'inammissibilità, e, comunque, l'infondatezza delle argomentazioni del rimettente sulla distorsione dell'istituto della concessione, che verrebbe indebitamente utilizzato per sottrarre reddito ai concessionari.

Contesta che l'esercizio della potestà di determinazione del canone possa essere limitata dal disposto dell'art. 13 dello statuto speciale che prevede che i concessionari cedano annualmente a titolo gratuito alla Provincia una quota dell'energia prodotta rilevando, in proposito, che il doppio onere di natura solidaristica non è stato introdotto con le disposizioni censurate, essendo risalente al 1983.

Quanto alla portata discriminatoria delle disposizioni censurate in relazione al sollevato contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., deduce che la rideterminazione dei canoni concessori non costituisce un ostacolo alla commerciabilità dell'energia elettrica anche al di fuori del territorio provinciale e non produce indebite differenziazioni tra soggetti pub-



blici (che non possono delocalizzare gli impianti) e soggetti privati produttori di energia elettrica, in quanto il presupposto dell'obbligazione al pagamento del canone «prescinde dalle caratteristiche del destinatario della disciplina, ed ha natura obiettiva, dovendosi identificare, come rilevato, nell'utilizzo della risorsa, cui consegue l'obbligo di "risarcire" la collettività del depauperamento subito».

12.- Con memoria depositata l'11 settembre 2012, l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. ha svolto considerazioni a sostegno della questione di illegittimità costituzionale della disciplina provinciale, argomentando, per ciascuna censura, in termini sostanzialmente coincidenti con quelli del giudice rimettente.

13.- In data 21 gennaio 2014 le parti private hanno depositato ulteriori memorie, nelle quali hanno nuovamente ripercorso gli argomenti a sostegno delle richieste rassegnate negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 15 maggio 2012, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lettere *e*) ed *s*), terzo, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed agli artt. 1 e 1-*bis* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), - questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2004), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, stabilendo, al comma 3, la decorrenza di detto aumento dal 1° luglio 2004. In relazione ai parametri sopra indicati, lo stesso rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui modificando l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge prov. n. 10 del 1983, aveva per la prima volta introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico, fissando, altresì, importi differenziati all'interno della stessa tipologia di uso.

2.- Preliminarmente, si precisa che il giudice rimettente è stato investito dei ricorsi promossi in appello dalla società Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) nei confronti della Provincia di Bolzano e che nel giudizio *a quo* si discute dei canoni richiesti alla società concessionaria per gli anni 2004 e 2005 sulla base delle disposizioni provinciali che hanno modificato, succedendosi nel tempo, la disciplina contenuta nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. n. 10 del 1983 in materia di «Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica», che sono, come si è detto, l'art. 29, commi 1 e 3, della legge prov. n. 1 del 2004 per il periodo compreso tra il 1° luglio 2004 e il 31 dicembre 2005, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, per il periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2004.

2.1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per carenza del requisito dell'incidentalità, sull'assunto che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare le disposizioni contenute nelle leggi provinciali n. 1 del 2004 e n. 13 del 2000 e non, invece, gli atti con i quali l'Ufficio delle entrate ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica in applicazione dei criteri previsti dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalla normativa censurata.

L'eccezione non è fondata.

In proposito, si deve rilevare come il giudizio *a quo* sia connotato da un *petitum* distinto e autonomo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in quanto, nel giudizio principale, la ricorrente Azienda Energetica Spa Etschwerke A.G. chiede, per gli importi dei canoni di cui contesta la debenza, l'annullamento dei provvedimenti emessi dall'Ufficio Entrate della Provincia di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza.

3.- Per un compiuto inquadramento delle articolate questioni sollevate dal Tribunale superiore delle acque pubbliche è necessario ripercorrere l'evoluzione normativa delle competenze in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (sentenze n. 1 del 2008 e n. 133 del 2005 di questa Corte).



Fino al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle grandi derivazioni site nel territorio delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, in quanto le grandi derivazioni afferivano al demanio statale. Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige escludeva le grandi derivazioni dalla competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 9, comma 1, numero 9, del d.P.R. n. 670 del 1972), prevedendo unicamente un coinvolgimento procedimentale delle suddette Province, alle quali l'art. 71 del medesimo statuto speciale attribuiva i nove decimi dei canoni riscossi per le grandi derivazioni relative al proprio territorio. L'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), chiariva che il predetto art. 71 si riferiva alle concessioni relative al demanio idrico statale, spettando alle Province autonome l'intero canone delle concessioni relative al proprio demanio idrico.

3.1.- Il quadro normativo è mutato con il d.lgs. n. 112 del 1998, che, all'art. 86, ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico, e al successivo art. 89 ha specificato che la suddetta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi. Da tale trasferimento era rimasto temporaneamente escluso il settore delle grandi derivazioni per uso idroelettrico (art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) in quanto, in attesa del recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni continuavano ad essere rilasciate dallo Stato secondo la procedura dell'intesa con la Regione interessata. Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), si è provveduto ad attuare il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi ed anche degli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

3.2.- Con riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), ha realizzato l'adeguamento dello statuto speciale alle innovazioni introdotte con i decreti legislativi del 1998 e del 1999, modificando l'art. 8, comma 1, lettera e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e trasferendo il demanio idrico dello Stato.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha inoltre modificato l'art. 14 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), concernente l'ambito territoriale di competenza per le concessioni di grande derivazione, eliminando il riferimento allo statuto speciale della Regione.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha infine introdotto l'art. 1-bis nel corpo delle norme di cui al d.P.R. n. 235 del 1977, che al comma 1 prevede che a decorrere «dal 1° gennaio 2000 è delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico», e al comma 16, rilevante nel caso di specie, prevede che «I proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche, ivi compresi i canoni demaniali di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, spettano alla provincia competente per territorio. Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

3.3.- Con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Regioni ordinarie è stata attribuita la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, le competenze spettanti in materia di energia alle Province autonome di Trento e di Bolzano in base allo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige sono meno ampie rispetto a quelle riconosciute nella stessa materia alle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché le Province stesse possono, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria.



3.4.- Con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), e il d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), i commi 1 e 2 dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977 sono stati riformulati. È stato riconosciuto alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio «secondo quanto disposto dall'articolo 01 e nel rispetto degli obblighi comunitari, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico» ed è stato ribadito che «con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, sono disciplinate le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico».

4.- Quanto alla disciplina dei canoni di concessione, l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha sancito il principio di onerosità delle utenze di acqua pubblica e ha introdotto la fondamentale distinzione, in base alla tipologia di utilizzazione, tra derivazioni «di acqua potabile o di irrigazione» per le quali ha fissato il canone annuo per ogni modulo, pari a cento litri al minuto secondo, e derivazioni per forza motrice, per le quali ha fissato il canone annuo «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice».

Secondo gli stessi criteri, l'art. 10 del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 (Disposizione in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende e istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1° dicembre 1981, n. 692, nell'introdurre l'adeguamento dei canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica ne ha fissato l'ammontare in relazione alle diverse utilizzazioni, differenziando per ogni modulo di acqua (o per ettaro) ad uso di irrigazione, ad uso potabile, igienico e simili, ad uso industriale e per piscicoltura e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per uso forza motrice. Analogamente, l'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), cosiddetta «legge Galli», nel ribadire il principio che i canoni «costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate», ne ha rideterminato nuovamente gli importi sempre in base al modulo, per l'uso di irrigazione, per il consumo umano, per l'uso industriale, per la piscicoltura, e «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico». Al comma 5, l'art. 18 stabiliva che, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, sarebbero state, tra l'altro, definite le modalità «per l'aggiornamento triennale dei canoni tenendo conto del tasso di inflazione programmato e delle finalità di cui alla presente legge».

5.- Per la Provincia autonoma di Bolzano, il più volte citato art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 ha riprodotto i criteri fissati dalla legislazione statale, diversificando gli importi del canone per ogni litro al secondo per l'uso potabile, domestico ed antincendio, irriguo, per uso industriale, piscicoltura ed altro, e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per l'uso idroelettrico.

L'art. 3, comma 1, della legge prov. n. 13 del 2000 ha sostituito, come si è detto, il comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e ha rideterminato gli importi del canone, per uso forza motrice, in lire 10.500 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta. Il comma 2 dell'art. 3 in esame, nel sostituire il comma 2 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, ha previsto che «A decorrere dal 1 gennaio 2000 il canone annuo per l'uso idroelettrico oltre 3.000 chilowatt è stabilito nella misura di lire 30.000 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta» ed ha così operato, per la prima volta, la differenziazione del canone in base ad un criterio progressivo nell'ambito della stessa tipologia d'uso.

L'art. 29, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2004 ha sostituito la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e - secondo gli stessi criteri introdotti dalla legge prov. n. 13 del 2000 - ha rideterminato i canoni per uso idroelettrico: «1) fino a 220 kW: 8,00 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, con una quota annua esente di 50,00 euro; 2) da 220 kW a 3.000 kW: 10 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta; 3) oltre 3.000 kW: 24 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta», stabilendo, al comma 3, la decorrenza degli aumenti dal 1° luglio 2004.

5.1.- Sulla scia dei principi dettati dal legislatore statale in materia di aggiornamento dei canoni, l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 maggio 1999, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999-2001 e norme legislative collegate - legge finanziaria 1999), ha introdotto il comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, riconoscendo la competenza della Giunta provinciale in materia di aggiornamento dei canoni in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT.



L'art. 3, comma 3, della legge prov. n. 13 del 2000, inserendo il comma 2-*bis* dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 prevedeva che gli importi dei canoni e dei sovracani potevano essere aggiornati annualmente dalla Giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. In seguito, il comma 2-*bis* in esame è stato abrogato dall'art. 36 della legge prov. Bolzano 28 luglio 2003, n. 12 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005).

La disciplina dell'aggiornamento del canone continuava, dunque, ad essere dettata dal comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999, successivamente sostituito dall'art. 41, comma 2, della legge prov. n. 1 del 2003, secondo cui: «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. I relativi importi vengono arrotondati per eccesso o per difetto a unità di 10 cent».

6.- Venendo all'esame delle singole questioni, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché determinando il canone di concessione in base ad un criterio progressivo, e in modo differenziato all'interno della stessa tipologia di uso delle acque, le disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa, della unicità del canone nell'ambito della stessa utilizzazione delle acque e dell'aggiornamento biennale del canone in virtù di provvedimento amministrativo.

6.1.- Le censure prospettate dal rimettente devono essere valutate nel quadro della potestà normativa spettante alla Provincia autonoma di Bolzano nella determinazione dei canoni di concessione, che come affermato da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 303 del 2003) è riconducibile, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella spettante alle Regioni ad autonomia ordinaria, il cui esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, come previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

6.2.- Si è detto che la disciplina statale in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche detta il principio dell'onerosità delle concessioni, le quali sono soggette al pagamento di un canone, definito come il «corrispettivo per gli usi delle acque prelevate» dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 (cosiddetta «legge Galli»), e avente lo scopo di ripagare la collettività per la devoluzione utilitaristica di un bene comune. L'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 (Testo unico sulle acque) aveva stabilito, nell'ambito di ciascuna tipologia di utilizzazione, la proporzionalità del canone alla fruizione della risorsa sulla base del modulo (pari a cento litri al minuto secondo) per l'uso potabile e irriguo, e «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice» per l'uso delle acque come fonte diretta di produzione dell'energia. La successiva legislazione statale non si è discostata dai principi dettati dal testo unico, confermando, per quel che rileva nel caso in esame, la previsione generale del canone «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico» (così l'art. 18, della legge n. 36 del 1994, sopra citato).

6.3.- Ad avviso del giudice rimettente, dalla legislazione statale innanzi indicata deriverebbero i principi della differenziazione dei canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione e del divieto di una tariffa progressiva nell'ambito della medesima utilizzazione.

La censura non è fondata.

Si è già affermato che, come precisato dal rimettente, la questione riguarda gli anni 2004/2005 e che in tale periodo alle Province autonome già erano state trasferite le funzioni relative al demanio idrico statale (che comprendevano la «determinazione dei canoni di concessione» relativi «alle derivazioni di acqua pubblica») e che era stata loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente in tale materia. Occorre, quindi, valutare se detta potestà legislativa era vincolata da principi fondamentali che ostassero alle scelte effettuate.

Al riguardo, le conclusioni del rimettente non possono essere condivise, essendo emerso, dall'esame dell'evoluzione normativa, che i soli principi della legislazione statale, nel cui perimetro doveva essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si compendiano nella onerosità della concessione e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 30 giugno 2009, n. 15234, in una controversia tra la Provincia autonoma di Bolzano e la odierna società, in materia di canoni per le derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico).

Non può, di contro, qualificarsi come espressione di un principio fondamentale il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori. La misurazione del corrispettivo dovuto per la concessione ad uso idroelettrico costituiva una delle concrete modalità di esercizio della potestà normativa provinciale (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144).



Per tutte le considerazioni svolte, la questione non è fondata, in quanto le disposizioni provinciali che hanno fissato importi differenziati del canone all'interno della stessa tipologia di uso idroelettrico, sulla base di una tariffa di tipo progressivo in relazione al crescere dei chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, non erano in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale.

7.- Sostiene il giudice rimettente che un altro principio fondamentale espresso dalla legislazione statale sarebbe «quello secondo cui i canoni non possono essere aumentati indiscriminatamente, bensì aggiornati ogni certo numero di anni con provvedimento amministrativo adottato dalla autorità amministrativa che deve attenersi ad un criterio predefinito, generalmente costituito dal tasso di inflazione, o dall'aumento del costo della vita, o da simili parametri».

Non pertinente, tuttavia, si rivela il richiamo - come se esprimesse un principio non derogabile dal legislatore provinciale - al disposto dell'art. 1, comma 13, della legge prov. n. 10 del 1983 (introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999), come sostituito dall'art. 41, comma 2, della legge prov. n. 1 del 2003, secondo il quale «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT», in quanto atto pariordinato a quello che lo ha sostituito. Per ciò che riguarda poi il contenuto di quest'ultimo, occorre osservare che, con ogni evidenza, esso non assolve alla stessa finalità dell'adeguamento biennale del canone in base al costo della vita, che - all'infuori dei casi previsti dall'art. 10 del decreto-legge n. 546 del 1981, e dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 - è stato sempre attuato con provvedimento della Giunta provinciale (delibere n. 2008 del 2012, n. 177 del 2011, n. 27 del 2009, n. 4500 del 2006 e n. 4819 del 2004).

Ne consegue, anche sotto il profilo in esame, la non fondatezza della censura.

8.- Quanto detto al paragrafo precedente porta a ritenere del pari non fondata la censura in base alla quale l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, intervenendo a distanza di un solo anno da quando lo stesso legislatore provinciale aveva ribadito la regola dell'aggiornabilità biennale del canone con la legge prov. n. 1 del 2003, e disponendo, anche per le concessioni in corso, l'aumento del canone da 15,00 euro a 24,00 euro al chilowatt per le potenze medie maggiori di 3.000 chilowatt, si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario dell'affidamento all'invarianza dei canoni e della certezza del diritto cui il legislatore provinciale deve uniformarsi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e archerebbe, di conseguenza, pregiudizio alla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

Ed, infatti, anche in questo caso la prospettazione del Tribunale rimettente si presta all'osservazione critica di aver accomunato il criterio di determinazione del canone dettato dalla normativa censurata, all'attività amministrativa di competenza della Giunta provinciale, di adeguamento biennale del canone al costo della vita.

Va poi rimarcato che, come evidenziato al paragrafo 6, la previsione avente la funzione di consentire la misurazione del canone non è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, costituendo la modalità concreta di esercizio della potestà normativa provinciale.

8.1.- Né può valere l'affermazione con cui si invoca una specie di immodificabilità del sistema tariffario, in quanto, come affermato da questa Corte, «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005, e, in senso conforme, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Si deve richiamare, in proposito, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02).

In tale solco, con la sentenza n. 302 del 2010 questa Corte ha reputato legittimo l'intervento legislativo teso alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» e volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati.

8.2.- Né si può ritenere che l'effetto dell'aumento del canone prodotto dalla disposizione legislativa censurata sia giunto inaspettato, in quanto l'adozione del criterio della graduazione del canone sulla base degli scaglioni di potenza «non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sentenza n. 302 del 2010).



A sostegno di tale conclusione milita, nel caso in esame, il dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale, adottato per la prima volta nel 2000, confermato nel 2004 e ribadito, da ultimo, dall'art. 31, comma 1, lettera *a*), della legge prov. 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 - Legge finanziaria 2011). Quest'ultima disposizione, pur estranea al presente giudizio, come ha affermato il rimettente, oltre ad abrogare l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge prov. n. 10 del 1983, ha contemporaneamente inserito l'art. 19-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 luglio 2006, n. 7 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008), che al comma 2 ha previsto, ancora una volta, che «i canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica per uso idroelettrico sono rideterminati in 9,65 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta fino a 220 kW, con una quota annua esente di 50,00 euro, in 11,95 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta da 220 kW fino a 3.000 kW e in 27,15 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta oltre 3.000 kW».

Quanto precede consente di ritenere non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche.

9.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, anche in quanto il legislatore provinciale avrebbe adottato leggi provvedimento arbitrariamente e in assenza dei presupposti per legiferare in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché per sottrarre agli interessati il diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., di impugnare l'aumento del canone dinanzi al giudice ordinario o amministrativo.

9.1.- L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica della riconducibilità delle disposizioni censurate alla categoria delle leggi provvedimento, che, secondo la tesi del rimettente, sarebbero state adottate con un contenuto sostitutivo degli atti amministrativi di adeguamento del canone disciplinati dallo stesso legislatore provinciale.

Nella giurisprudenza costituzionale sono state definite leggi provvedimento quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte ha, peraltro, da sempre affermato la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997).

9.2.- La censura non è fondata.

Nel senso della non ascrivibilità delle norme provinciali in scrutinio alla categoria delle leggi provvedimento depono, in primo luogo, la considerazione che le impugnate disposizioni in materia di determinazione dei canoni costituiscono espressione della potestà normativa riconosciuta alla Provincia dalla normativa di attuazione dello statuto, vale a dire dal comma 16 dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977, aggiunto dall'art. 11 del d.lgs. n. 463 del 1999, ai sensi del quale «Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinate con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

Si è, altresì, posto in luce che il potere di determinazione dei canoni di concessione è stato esercitato dalla Provincia nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e che la modalità di quantificazione del canone costituisce atto di esercizio di potestà normativa, da tenere distinto dal provvedimento amministrativo di adeguamento biennale del canone in base al costo della vita. Anche sul piano soggettivo, infine, la platea dei destinatari è indeterminata, essendo la disciplina provinciale rivolta a qualunque concessionario che utilizzi l'acqua per impieghi di natura idroelettrica nell'ambito territoriale di riferimento.



9.3.- L'inquadramento dell'intervento normativo provinciale sulla scorta delle considerazioni svolte rende ultroneo il vaglio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza della Corte per gli atti aventi natura di leggi provvedimento, non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione prospettata dal rimettente in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né la lamentata lesione del diritto dei concessionari alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

10.- Il giudice rimettente dubita, ancora, della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere in cui sarebbe incorso il legislatore provinciale ancorando l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi (quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti), con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione.

10.1.- La censura non è fondata.

Per quanto evidenziato nei paragrafi che precedono, la finalità della disciplina provinciale porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare - sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale - l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività.

11.- Non è del pari fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In questo caso, il rimettente argomenta sostenendo la portata discriminatoria delle norme censurate e gli effetti distorsivi dalle stesse prodotti sul mercato dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'indebito vantaggio che nello stesso settore che provvede a regolamentare deriverebbe alla Provincia di Bolzano - quale proprietaria della società SEL spa, che sarebbe il solo operatore in grado di pagare canoni definiti esorbitanti ed alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario - sia per il pregiudizio ai produttori di energia operanti nel territorio provinciale, che subirebbero un costo quasi raddoppiato rispetto a quello sostenuto dagli operatori nazionali e delle altre Regioni.

11.1.- La prospettazione in esame ancora il vulnus alla concorrenza, vale a dire alla lesione del diritto di iniziativa economica, e alla libera circolazione dell'energia elettrica, all'assunto secondo il quale le indebite differenziazioni tra operatori pubblici e privati nell'ambito del territorio provinciale, nonché nei confronti dei produttori di energia non gravati da un costo così elevato, deriverebbero dallo snaturamento del canone concessorio dalla natura di corrispettivo, attuato con le disposizioni censurate.

L'erroneità di tale approccio ricostruttivo deriva da quanto si è rimarcato in ordine al carattere non arbitrario dell'intervento del legislatore provinciale, in relazione alla non irragionevolezza delle finalità perseguite nel dettare la disciplina dei canoni concessori. Le lamentate differenze di trattamento trovano, ancora una volta, ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che - come detto al paragrafo precedente - prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune.

12.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, si porrebbero in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., in relazione all'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto l'introduzione, con legge provinciale, di un canone particolarmente gravoso rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie «trasversali» della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, contrastando con il principio dell'omogeneità del canone su tutto il territorio nazionale, disincentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili qual è quella idroelettrica, e provocando un aumento del costo dell'energia con effetti riflessi in tema di concorrenza.

Il rimettente invoca anche il dettato dell'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di determinazione del canone idroelettrico per le grandi derivazioni in corso di sanatoria della Regione siciliana, che dimostrerebbe quale fosse, all'epoca, l'entità del canone medio stimato congruo dal legislatore nazionale.



12.1.- A sostegno delle suindicate censure, il Tribunale superiore delle acque pubbliche richiama i principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, secondo cui la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Sostiene che se attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, anche in riferimento alle concessioni di acqua pubblica attribuite alla competenza concorrente della Provincia di Bolzano l'omogeneità del canone sarebbe «finalizzata a preservare il bene giuridico ambiente dai rischi derivanti da una disciplina non uniforme e a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica».

12.2.- La questione non è fondata in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo stata prospettata sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, che è inconferente nel giudizio *a quo*.

Anche tralasciando la questione relativa al diverso ambito di applicazione dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, è sufficiente ricordare che la questione oggetto del giudizio da parte del rimettente si riferisce - come chiarito dallo stesso Tribunale superiore laddove precisa la non riferibilità al suo caso del novum normativo rappresentato dalla legge prov. n. 15 del 2010 - agli anni 2004-2005 ed alla normativa allora vigente, precedente, quindi, alla data (29 aprile 2006) in cui sono entrate in vigore, salvo il caso di cui al successivo paragrafo 12.3., le «Norme in materia ambientale».

12.3.- La questione è, per lo stesso dirimente motivo, parimenti non fondata sotto i connessi profili relativi al contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed alla disincentivazione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili paventata dal rimettente.

Non giova, invero, il richiamo all'art. 171 del d.lgs. 152 del 2006, che dettando le disposizioni per fronteggiare una situazione specifica, e cioè «Nelle more del trasferimento alla regione Sicilia del demanio idrico, per le grandi derivazioni in corso di sanatoria di cui all'articolo 96, comma 6, ricadenti nel territorio di tale regione [...]», fissava retroattivamente solo per tale realtà regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2002, il canone per le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in 12,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale assentita. Il dato letterale e la dichiarata finalità della previsione impediscono infatti di trarre dalla norma una generale valutazione di retroattività della disciplina nonché di congruità del canone valevole per tutto il territorio nazionale.

12.4.- Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va premesso che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati [...]; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 245 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 38 del 2013). La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

12.5.- Anche sotto il profilo in esame la censura non è fondata.

Ed infatti, come si è già rilevato, con le norme in oggetto la Provincia, nell'esercizio della propria competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, ha attuato la quantificazione del corrispettivo delle concessioni per l'utilizzazione delle acque a scopo idroelettrico.

Va peraltro osservato che in tale settore il legislatore statale ha espressamente affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale soltanto con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, dettando, all'art. 37, in vigore dal 12 agosto 2012, una serie di disposizioni che, come affermato da questa Corte nella recente sentenza n. 28 del 2014, mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale. È, pertanto, solo da tale data che lo Stato ha ritenuto di attrarre nell'ambito della lettera e) del secondo comma dell'art. 117, Cost., la suddetta disciplina.



13.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, non è fondata anche in relazione al dedotto contrasto con le previsioni dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige (artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972) e con le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di energia (artt. 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 235 del 1977), nonché con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

13.1.- Il giudice *a quo* muove dell'assunto che la Provincia autonoma di Bolzano abbia legiferato in violazione della normativa di attuazione statutaria che ha espressamente attribuito il potere di svolgere attività nel settore elettrico agli enti locali, senza ricomprendervi le Province autonome.

Tale ricostruzione non può essere condivisa, poiché si basa su un'interpretazione della normativa richiamata che omette di considerare che l'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977 - sostituito dall'art. 10 del d.lgs. n. 463 del 1999 - nello stabilire che gli enti locali (Comuni e unioni di Comuni, loro consorzi o altre forme associative previste dall'ordinamento degli enti locali, ivi compresi gli enti di cui all'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste») hanno facoltà di esercitare le attività elettriche nelle forme previste, fa salvo quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 1-bis - aggiunto, contestualmente, dal medesimo d.lgs. n. 463 del 1999 - che disciplina le competenze della Provincia in materia di canoni di concessione.

13.2.- Sotto connesso profilo, il rimettente sottolinea che l'art. 13 dello statuto speciale riconosce alle Province autonome una cospicua quota di energia prodotta dai concessionari di grandi derivazioni nella forma del sovracanone, e da ciò fa discendere il divieto implicito per la Provincia autonoma di Bolzano di acquisire parte del valore della concessione con altra modalità.

Neppure tale approccio può essere condiviso in ragione della diversa natura degli istituti posti a confronto dal giudice *a quo*. Ed infatti, come questa Corte ha avuto modo di rilevare a proposito della disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-bis, della legge prov. n. 10 del 1983 (abrogato, come si è detto, dall'art. 36 della legge prov. n. 12 del 2003), «la disciplina dei sovracanoni non attiene [...] alla materia della utilizzazione delle acque» (sentenza n. 533 del 2002) e il solo canone ha natura di provento, «esulando la disciplina dei sovracanoni dall'ambito delle competenze provinciali» (ordinanza n. 21 del 2004). Nello stesso solco, con la citata sentenza n. 533 del 2002, questa Corte ha posto in luce che «La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che il sovracanone richiesto ad un concessionario di utenza idrica configura una prestazione patrimoniale (così anche questa Corte con le sentenze n. 257 del 1982 e n. 132 del 1957), non ha carattere indennitario ed è correlato solo all'esistenza attuale e non all'uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un'imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un'esigenza di sostegno dell'autonomia locale».

Ne consegue, pertanto, la non fondatezza della questione sotto tutti i profili esaminati.

14.- Sempre in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura entrambe le disposizioni provinciali per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento, e con gli artt. 41 e 120 Cost., sostenendo che la disciplina dei canoni pregiudicherebbe esclusivamente gli enti locali concessionari, che essendo istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale, non possono, di regola, delocalizzare la produzione rispetto alle imprese private. Lamenta, inoltre, che l'aumento del canone in misura significativamente superiore alla media nazionale introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione in danno dei concessionari della Provincia autonoma di Bolzano, a favore di coloro che operano fuori dal territorio provinciale.

14.1.- La questione non è fondata.

Si richiamano, in proposito, le considerazioni svolte ai paragrafi 8 e 9 sulla finalità dell'intervento del legislatore provinciale, che, nell'esercizio della potestà normativa concorrente, è intervenuto dettando le modalità di determinazione del canone in sintonia con il principio di corrispettività e a prescindere dalle caratteristiche dei titolari delle concessioni.

Le presunte differenze di trattamento a discapito degli operatori territoriali trovano, dunque, ancora una volta il loro fondamento nel carattere oggettivo dei criteri dettati per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche. Per il superamento delle censure relative alla discriminazione attuata in ambito provinciale è inoltre dirimente il rilievo che i criteri adottati dalla Provincia conducono alla quantificazione del canone concessorio non solo in relazione all'entità della fruizione della risorsa, ma anche per risarcire la collettività locale per la devoluzione utilitaristica di un bene comune.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - Legge finanziaria 2004), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'arbitrarietà delle norme, ed agli artt. 97, 24 e 113, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il principio della ragionevolezza della disciplina, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 120 Cost., ed all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in relazione agli artt. 154 e 171 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, ed agli artt. 3, 41 e 120 Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 65

Sentenza 26 marzo - 1° aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati - Attribuzione al tribunale in composizione collegiale - Inconvertibilità del rito sommario in quello ordinario.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 3, comma 1, e 14, comma 2; legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), art. 54, comma 4, lettera a).
-

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 degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nonché dell'art. 54, comma 4, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento vertente tra B.M. ed altro e A.P.A. ed altri, con ordinanza del 23 maggio 2013, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 febbraio 2013, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69); in via subordinata, il medesimo Tribunale ha altresì sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).



1.2.- Il Tribunale rimettente riferisce di essere chiamato a decidere in composizione collegiale - in conformità all'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011 - una controversia in materia di liquidazione di onorari di avvocato, ai sensi dell'art. 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), controversia per la quale il legislatore delegato ha previsto la trattazione dinanzi al giudice in composizione collegiale, nelle forme del rito sommario di cognizione; il Tribunale evidenzia che nel giudizio *a quo*, per effetto della contestazione dei fatti costitutivi del credito dedotto in giudizio e del conseguente ampliamento del *thema decidendum*, si determinerebbe l'inammissibilità del rito sommario, attesa l'esclusione, prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, della possibilità di conversione del rito sommario (art. 702-ter, comma 2, cod. proc. civ.) e l'onere per la parte ricorrente di riproporre il giudizio nelle forme del rito ordinario.

1.3.- Il rimettente dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011 sotto il profilo della violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto con il principio di delega stabilito dall'art. 54 della legge n. 69 del 2009; in particolare, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 54, comma 4, lettera a), della legge delega, laddove prevede il mantenimento dei «criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dalla legislazione vigente», si riferirebbe al criterio generale di composizione monocratica del giudice stabilito dall'art. 50-ter cod. proc. civ., e non già ai criteri speciali previsti dagli artt. 29 e 30 della legge n. 794 del 1942, relativa ai procedimenti di liquidazione degli onorari di avvocato.

1.3.1.- A sostegno di tale interpretazione, il Tribunale evidenzia che l'art. 54, comma 4, lettera a), della legge n. 69 del 2009, non fa alcun richiamo alla normativa speciale, che è invece richiamata dalle successive lettere b) e c) del medesimo articolo.

1.3.2.- Inoltre la lettura, offerta dal rimettente, del criterio posto dall'art. 54, comma 4, lettera a), della legge delega risulterebbe coerente con il criterio fissato dal comma 2 dello stesso art. 54, il quale richiedeva che la riforma realizzasse «il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti»; ad avviso del Tribunale, tale criterio costituisce affermazione di un'esigenza di coerenza con l'ordinamento previgente nel quale, a partire dal d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), il giudizio monocratico ha costituito la regola.

1.3.3.- E d'altra parte, ad avviso del collegio rimettente, il disposto dell'art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011, nell'escludere l'applicabilità dell'art. 702-ter, comma 2, cod. proc. civ. alle controversie in materia di liquidazione degli onorari determina la conseguenza che, in caso di ampliamento del *thema decidendum* ai fatti costitutivi o estintivi del credito, l'unico esito possibile sarebbe la declaratoria di inammissibilità del procedimento speciale e l'onere, per il creditore, di reintrodurre il giudizio nelle forme del rito ordinario di cognizione; per l'effetto, il giudice monocratico sarebbe investito della cognizione di procedimenti più complessi, quelli che vertono anche sull'an della pretesa creditoria, mentre i procedimenti più semplici, aventi ad oggetto la sola liquidazione della pretesa creditoria, sono affidati al giudice in composizione collegiale; tale risultato si porrebbe in contrasto con gli obiettivi di semplificazione dei modelli processuali che la legge delega mira a perseguire.

1.4.- Il Tribunale ha inoltre sollevato in via subordinata, nell'ipotesi in cui la Corte non ritenesse di condividere le censure formulate in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lettera a), della legge delega n. 69 del 2009, e - per conseguenza - degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., nella parte in cui lo stesso art. 54 fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante che erano previsti dall'art. 29 della legge n. 794 del 1942.

1.4.1.- A questo riguardo, il Tribunale evidenzia in particolare che, laddove la controversia riguardi non solo la liquidazione del compenso, ma anche l'esistenza del credito o l'effettività delle prestazioni forensi, l'unica conseguenza possibile sul piano processuale è l'inammissibilità della speciale procedura di cui all'art. 28 della legge n. 794 del 1942; né sarebbe possibile la conversione del rito ai sensi dell'art. 702-ter, comma 3, cod. proc. civ., essendo la stessa esclusa dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011; pertanto, a seguito della pronuncia di inammissibilità del ricorso, il creditore ha l'onere di riproporre la domanda nelle forme del giudizio ordinario di cognizione, ovvero in quelle del procedimento sommario ordinario, con decisione - in entrambi i casi - del Tribunale in composizione monocratica, secondo la regola generale dell'art. 50-ter cod. proc. civ.

1.4.2.- Ad avviso del Tribunale, tale risultato contrasta col principio di ragionevolezza, che trova espressione nell'art. 3 Cost.; si avrebbe infatti una disciplina che, nel caso di ampliamento della materia del contendere, finisce per riservare al collegio i giudizi, più semplici e circoscritti, sul quantum della pretesa dell'avvocato, e al giudice monocratico i giudizi - verosimilmente più complessi - di accertamento della sussistenza dei fatti costitutivi o estintivi del credito del professionista.



1.4.3.- La trattazione in forma collegiale di un procedimento semplificato come quello per la liquidazione degli onorari forensi richiederebbe, secondo il rimettente, tempi e adempimenti maggiori di quelli che sarebbero richiesti se le medesime controversie si svolgessero davanti ad un giudice monocratico; pertanto, il complesso di norme in esame si porrebbe in contrasto anche con le esigenze di buona amministrazione, rapidità ed economia delle risorse dell'amministrazione della giustizia che la Corte costituzionale ha ravvisato a giustificazione degli interventi normativi che hanno inteso valorizzare il ruolo del giudice unico, consentendo di recuperare risorse umane in un'ottica deflattiva e di maggiore efficienza del sistema processuale; di qui il loro contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità e per l'infondatezza della questione sollevata.

2.1.- L'Avvocatura dello Stato ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza delle censure di costituzionalità.

2.2.- Nel merito, con riferimento alla deduzione dell'eccesso di delega insito nella previsione della riserva di collegialità, l'Avvocatura dello Stato ha affermato la piena conformità della disciplina censurata ai principi e criteri direttivi impartiti dalla legge delega; la difesa erariale ha altresì dedotto l'infondatezza delle censure formulate in via subordinata, riferite alla violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui rispettivamente prevedono che - nei procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti degli avvocati - il Tribunale decida in composizione collegiale, anziché monocratica, e che ai medesimi procedimenti non si applichi il secondo comma dell'art. 702-ter codice di procedura civile.

1.1.- In via subordinata, il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui fa salvi i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dall'art. 29, primo comma, della legge 13 giugno 1942, n. 794 (Onorari di avvocato e di procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile), e - per derivazione - degli artt. 14, comma 2, e 3, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui rispettivamente prevedono che - nei procedimenti in materia di liquidazione degli onorari e diritti di avvocato - il Tribunale decida in composizione collegiale, anziché monocratica, e che ai medesimi procedimenti non si applichi il secondo comma dell'art. 702-ter cod. proc. civ.

2.- Preliminarmente va rilevato che l'eccezione di inammissibilità riferita al difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza delle censure di costituzionalità, non appare meritevole di accoglimento; al contrario, il tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione appare articolato e ponderato con riferimento a ciascuna delle censure formulate e dei parametri evocati.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 76 Cost., va in primo luogo rilevato che l'art. 54, comma 4, lettera a), della legge n. 69 del 2009, nello stabilire i principi direttivi ai quali il Governo era tenuto ad attenersi, ha prescritto che rimanessero «fermi i criteri di competenza, nonché i criteri di composizione dell'organo giudicante, previsti dalla legislazione vigente».

In attuazione della predetta delega, l'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ricondotto i procedimenti in materia di liquidazione degli onorari di avvocato al modello dei procedimenti sommari di cognizione, modello al quale ha apporato alcuni adattamenti; in particolare, dopo avere previsto una particolare disciplina della competenza per territorio, l'art. 14, comma 2, dispone che «Il Tribunale decide in composizione collegiale».



L'art. 50-*bis* cod. proc. civ., inserito dall'art. 56 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), impone al Tribunale di giudicare in composizione collegiale nei procedimenti in camera di consiglio, disciplinati dall'art. 737 cod. proc. civ. e seguenti.

Va inoltre rilevato che lo svolgimento in camera di consiglio dei procedimenti di liquidazione degli onorari forensi era già espressamente previsto dall'art. 29 della legge n. 794 del 1942; dal riconoscimento della natura camerale dei procedimenti di liquidazione degli onorari nel periodo precedente alla riforma introdotta dalla legge n. 51 del 1998, discende pertanto, ai sensi dell'art. 50-*bis* cod. proc. civ., la composizione collegiale dell'organo giudicante.

Tale è l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, laddove ha affermato che le controversie in tema di liquidazione dei compensi dovuti agli avvocati rientrano fra quelle da trattare in composizione collegiale, in base alla riserva prevista per i procedimenti in camera di consiglio dall'art. 50-*bis*, comma 2, cod. proc. civ. (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 12609 del 2012).

Pertanto, nell'affermare la collegialità del giudicante, l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, non fa che ribadire quei criteri che erano già propri del previgente modello processuale, in applicazione del criterio direttivo di cui all'art. 54, comma 4, lettera *a*), della legge delega n. 69 del 2009.

3.2.- D'altra parte, con riferimento alla dedotta violazione dei principi della legge delega riferita all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, ed in particolare all'esclusione della convertibilità del rito sommario, va rilevato che la norma in esame costituisce immediata applicazione del criterio direttivo di cui all'art. 54, comma 4, lettera *b*), numero 2), della legge n. 69 del 2009, il quale - nel ricondurre al modello del procedimento sommario quei procedimenti nei quali sono prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa - afferma che resta «esclusa per tali procedimenti la possibilità di conversione nel rito ordinario».

La non convertibilità del rito sommario discende quindi dalla espressa prescrizione impartita dalla legge delega (art. 54, comma 4, lettera *b*, numero 2, della legge n. 69 del 2009) e corrisponde altresì alla inammissibilità - ripetutamente affermata anche prima della riforma del 2009 - del procedimento speciale previsto dalla legge n. 794 del 1942 nel caso in cui il *thema decidendum* si estenda a questioni che esulano dalla mera determinazione del compenso.

Il divieto di conversione del rito è stabilito dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 per le controversie regolate dal rito sommario di cognizione; conseguentemente la richiesta caducazione di tale divieto, riferita ai soli procedimenti di liquidazione degli onorari forensi, costituirebbe un'eccezione rispetto al modello procedimentale prescelto dal medesimo d.lgs. n. 150 del 2011.

Siffatta eccezione risulterebbe incompatibile con le finalità, perseguite dalla riforma del 2011, di riduzione e semplificazione dei riti civili, introducendo un'ulteriore particolarità ad un sistema processuale, che - pur essendo ispirato alla finalità di riportare una molteplicità di procedimenti speciali ad una (almeno tendenziale) uniformità - conserva tuttora elementi di innegabile eccentricità.

4.- Anche le censure aventi ad oggetto l'art. 54, comma 4, lettera *a*), della legge n. 69 del 2009, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono infondate.

4.1.- In particolare, ad avviso del Tribunale, la scelta legislativa di mantenere i criteri di composizione dell'organo giudicante previsti dall'art. 29, primo comma, della legge n. 794 del 1942, riservando così al collegio, anziché al giudice monocratico, la trattazione e la decisione delle controversie in materia di liquidazione di onorari forensi non troverebbe alcuna plausibile giustificazione; inoltre tale scelta contrasterebbe con esigenze di efficienza ed economia nell'impiego delle risorse dell'amministrazione della giustizia.

4.2.- In primo luogo va rilevato che la lesione del principio di cui all'art. 97 Cost. viene denunciata con riferimento ad una disposizione, quella dell'art. 54, comma 4, lettera *a*), della legge n. 69 del 2009 avente natura squisitamente processuale; al riguardo la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio di cui all'art. 97 Cost. si riferisce agli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e i provvedimenti che ne costituiscono espressione (*ex multis*, sentenze n. 272 del 2008, n. 287 del 2007 e n. 44 del 2006).

4.3.- D'altra parte, con riferimento alla denunciata violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., la giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore con il limite della non manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012 e ordinanza n. 141 del 2011).



4.3.1.- Con riferimento alla disposizione in esame, va altresì escluso che il limite della non manifesta irragionevolezza sia stato superato. La prospettazione del Tribunale rimettente non tiene in debito conto le molteplici peculiarità proprie del rito previsto per le controversie in materia di onorari forensi, peculiarità che non si esauriscono nella sola riserva di collegialità, ma che attengono anche ai criteri di determinazione della competenza, al regime delle impugnazioni, alla possibilità di incardinare il giudizio in unico grado dinanzi alla Corte di appello, nonché di partecipare personalmente al procedimento, senza l'assistenza di un difensore.

4.3.2.- La valutazione di tali peculiarità impedisce una valutazione comparativa con i procedimenti - trattati dal giudice monocratico nelle forme del rito ordinario di cognizione - relativi alle controversie sulla sussistenza del credito del professionista; ed invero, in un'ottica di valorizzazione delle garanzie defensionali, la riserva di collegialità prevista per i procedimenti di liquidazione degli onorari forensi può giustificarsi in termini di bilanciamento che il legislatore, con valutazione discrezionale insindacabile, ha ritenuto adeguato per compensare la riduzione dei rimedi e delle garanzie connessa, da un lato, all'esclusione dell'appello e, dall'altro lato, alla possibilità di partecipare personalmente al giudizio, rinunciando ad avvalersi dell'assistenza tecnica di un difensore.

4.3.3.- Pertanto, la riserva di collegialità per i procedimenti in esame ben può costituire una delle modalità attraverso le quali il legislatore ha disciplinato in maniera differenziata situazioni processuali eterogenee rispetto al modello ordinario.

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

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 14, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 66

Ordinanza 26 marzo - 1° aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prova testimoniale - Divieto di assunzione come testimoni di coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice, come componenti di un collegio, anche nel caso in cui la prova sia finalizzata ad accertare un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato.

– Codice di procedura penale, art. 197, comma 1, lettera *d*).
–

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,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 197, comma 1, lettera *d*), del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Venezia nel procedimento penale a carico di M.I. e Z.L. con ordinanza del 21 febbraio 2013, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 febbraio 2013, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 197, comma 1, lettera *d*), del codice di procedura penale, nella parte in cui «non consente l'assunzione come testimoni dei Giudici che hanno composto il Collegio nell'ambito del processo in cui hanno svolto le loro funzioni anche nella ipotesi in cui la prova testimoniale sia unicamente finalizzata all'accertamento di un errore materiale nell'atto al quale figurano avere partecipato»;

che la Corte rimettente riferisce che, nel giudizio di appello di cui è investita, sussiste l'esigenza di accertare l'effettiva composizione del Tribunale collegiale di Vicenza davanti al quale si è svolta l'udienza dibattimentale di primo grado del 16 ottobre 2009: ciò, in correlazione all'eccezione di nullità della sentenza impugnata per violazione del principio di immutabilità del giudice (art. 525, comma 2, cod. proc. pen.), sollevata dai difensori degli imputati nei motivi di appello;

che a fronte dell'indicazione contenuta nel verbale di udienza, stando alla quale il collegio era composto da tre giudici tutti in servizio presso il Tribunale di Vicenza, risultava agli atti un decreto del Presidente della Corte d'appello di Venezia del 9 ottobre 2009, che aveva disposto l'applicazione al Tribunale, per la predetta udienza, di un giudice in servizio presso la Corte d'appello;

che tale circostanza faceva supporre che vi fosse stato un errore materiale nella redazione del verbale di udienza, il cui accertamento avrebbe consentito di superare l'eccezione di nullità formulata dalla difesa;



che, al fine di confermare una simile ipotesi, si rendeva necessario procedere all'esame testimoniale dei giudici d'ufficio indicati, ovvero del cancelliere che aveva redatto il verbale;

che a siffatto esame ostava, tuttavia, il disposto dell'art. 197, comma 1, lettera *d*), cod. proc. pen., che - secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 215 del 1997 - prevede l'incapacità assoluta del giudice e del pubblico ministero (e dei rispettivi ausiliari) a testimoniare sui fatti appresi e sulle attività svolte nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, con riguardo al processo in corso;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui preclude in assoluto l'esame testimoniale del giudice, anche quando esso verta non sui fatti relativi all'oggetto dell'imputazione o sulle attività svolte nel processo, ma sulla sola circostanza della presenza in udienza dell'esaminando quale componente del collegio giudicante, ai fini della verifica dell'esistenza di un errore materiale nella redazione del verbale;

che la preclusione censurata si porrebbe in contrasto con i principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, tutelati dagli artt. 97 e 111 Cost., nonché con il generale principio di ragionevolezza, sancito dall'art. 3 Cost., facendo sì che il giudizio debba regredire in primo grado in conseguenza dell'impossibilità di accertare un errore materiale;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, giacché dal suo accoglimento dipenderebbe la possibilità di assumere una prova decisiva per l'accertamento di un errore materiale nella redazione del verbale dell'udienza dibattimentale di primo grado, accertamento che permetterebbe, a sua volta, di evitare la dichiarazione di nullità della sentenza impugnata;

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

Considerato che la Corte d'appello di Venezia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione, dell'art. 197, comma 1, lettera *d*), del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente di assumere come testimoni coloro che, nel medesimo procedimento, hanno svolto la funzione di giudice - in particolare, quali componenti di un collegio - neppure nel caso in cui la prova testimoniale sia finalizzata esclusivamente ad accertare l'esistenza di un errore materiale nella redazione del verbale che documenta gli atti ai quali hanno partecipato;

che, quanto alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., il parametro evocato è inconferente, giacché, per costante giurisprudenza di questa Corte, il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, e non anche in rapporto all'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenza n. 10 del 2013, ordinanze n. 243 del 2013 e n. 84 del 2011), alla quale, per converso, evidentemente si riferisce la norma processuale censurata;

che analoga conclusione si impone quanto alla dedotta violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), avuto riguardo all'esigenza di evitare che, nel caso di specie, il processo debba regredire in primo grado quale conseguenza della dichiarazione di nullità della sentenza appellata (dichiarazione evitabile ove si accertasse l'errore materiale);

che quello denunciato non è altro che un inconveniente di fatto, legato alle particolari modalità di svolgimento del giudizio *a quo*, e non certo un effetto collegato alla struttura della norma censurata: vietare di assumere come testimoni i giudici nello stesso processo in cui hanno svolto le loro funzioni non allunga sicuramente, di per sé, i tempi processuali (sulla irrilevanza nel giudizio di legittimità costituzionale degli inconvenienti di fatto non direttamente riconducibili all'applicazione della norma denunciata, *ex plurimis*, sentenza n. 230 del 2010, ordinanze n. 112 del 2013 e n. 270 del 2012);

che quanto, infine, all'asserita violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), questa Corte ha già avuto modo di rimarcare come la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 197 cod. proc. pen. delinea nei confronti del giudice - oltre che del pubblico ministero e dei loro ausiliari - «uno status di vera e propria incapacità a testimoniare», pienamente giustificato in ragione dell'«assoluta inconciliabilità funzionale» tra il ruolo dei predetti soggetti e quello di testimone (sentenza n. 215 del 1997);

che, in particolare, «quando [...] i fatti sono appresi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, l'assoluta inconciliabilità tra le funzioni di giudice o pubblico ministero e l'ufficio di testimone emerge dalla constatazione che tali soggetti, ove prestassero l'ufficio di testimone, verrebbero ad assumere un ruolo ontologicamente incompatibile con le rispettive posizioni processuali di assoluta terzietà e imparzialità del giudice, di personale estraneità e distacco del pubblico ministero dai fatti di causa» (sentenza n. 215 del 1997);

che siffatta conclusione non solo non perde validità, ma si impone anzi a maggior ragione nella specifica ipotesi alla quale è riferita l'odierna questione, la quale mira, nella sostanza, a far sì che i giudici possano essere chiamati a testimoniare per evitare la dichiarazione di nullità di atti da essi compiuti, anche in deroga al principio - immanente al vigente sistema processuale - di tipicità della documentazione degli atti mediante verbale;

che è ben possibile, in effetti, che il verbale di udienza sia inficiato da un errore materiale, desumibile aliunde, riguardo all'indicazione di taluno dei componenti del collegio giudicante: ma è del tutto ragionevole che la relativa dimostrazione non possa essere offerta, nel medesimo processo, tramite la testimonianza dei diretti interessati;



che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente infondata.

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 197, comma 1, lettera d), del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T 140066

N. 67

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Determinazione in via provvisoria ad opera della Regione.

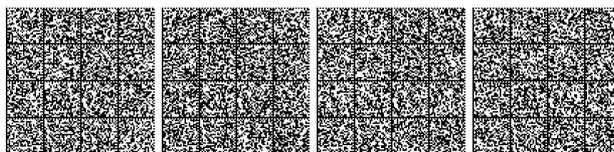
- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), art. 22, comma 2.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione prima) con tre ordinanze del 24 maggio 2012 e una del 4 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 165, 166, 167 e 168 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione prima), con distinte ordinanze di rimessione rispettivamente iscritte ai nn. 165, 166, 167 e 168 del reg. ord. 2012, nel corso di quattro giudizi riguardanti l'impugnazione, tra l'altro, del regolamento della Regione Puglia 16 luglio 2007, n. 18 (Regolamento Garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti - D.Lgs. n. 152/2006. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo), ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, della Costituzione e all'art. 195, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), per il quale: «La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento».

1.1.- Quanto ai giudizi a quibus, il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che: *a*) l'impugnazione degli atti è stata proposta nei confronti della Regione Puglia e, rispettivamente, della Provincia di Bari e della Provincia di Barletta-Andria-Trani in due giudizi promossi da società che, esercitando attività di smaltimento rifiuti, avevano trasmesso alle competenti amministrazioni provinciali la documentazione necessaria per l'adeguamento dell'impianto alla disciplina dettata dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), ai fini della prosecuzione dell'esercizio; *b*) nei primi due giudizi instaurati dalle società istanti, a fronte delle deliberazioni della Giunta provinciale di presa d'atto del regolamento regionale censurato e delle note del dirigente del competente servizio della Provincia recanti invito a «conformarsi ai contenuti del suddetto regolamento entro il termine previsto per il 18 settembre 2007», le ricorrenti, opinando che avrebbero dovuto offrire garanzie finanziarie ritenute eccessive, hanno impugnato il regolamento della Regione Puglia n. 18 del 2007 e le richiamate note dirigenziali del 7 agosto 2007; *c*) nei due ulteriori giudizi successivamente instaurati, le stesse ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta regionale della Puglia 26 luglio 2011, n. 1712 (Regolamento Garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti - d.lgs. n. 152/2006. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo - Modifica) e le note del dirigente del competente servizio della Provincia del 6 settembre 2011 con le quali era stato richiesto alle società istanti di trasmettere le garanzie finanziarie previste dal censurato regolamento, come successivamente modificato; *d*) le ricorrenti deducevano, nei quattro giudizi principali, distinti motivi di ricorso così sintetizzabili: 1) illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, per violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 195, comma 2, lettera *g*), del d.lgs. n. 152 del 2006; 2) violazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2003, dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dell'art. 107 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia); 3) violazione, sotto diversi profili, del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; 4) eccesso di potere per difetto di motivazione; carenza di istruttoria; illogicità; ingiustizia manifesta e disparità di trattamento; *e*) si è costituita nei giudizi principali la Regione Puglia.



1.2.- Il medesimo giudice rimettente premette poi, in punto di diritto, che i ricorsi delle società istanti sarebbero ammissibili, in quanto il regolamento regionale n. 18 del 2007 e, in due giudizi, la successiva deliberazione della Giunta regionale di modifica del regolamento, vengono censurati congiuntamente ai richiamati provvedimenti applicativi delle amministrazioni provinciali. Rileva infatti il giudice *a quo* che il gravato regolamento sarebbe privo di carattere immediatamente lesivo, essendo riconducibile alla categoria dei «regolamenti c.d. volizioni preliminari» (distinti dai «regolamenti c.d. volizioni-azioni»), e quindi non immediatamente impugnabile - se non unitamente ad ulteriori provvedimenti applicativi - in quanto contenente disposizioni normative generali ed astratte circa i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti.

1.3.- Poste tali premesse, il giudice rimettente osserva che, dei motivi di ricorso dedotti dalle ricorrenti nei giudizi principali, le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006 assumerebbero «rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione», atteso che, in esecuzione della disposizione di legge censurata, la Regione ha provveduto alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti con il gravato regolamento regionale n. 18 del 2007, di cui le amministrazioni provinciali hanno fatto esplicita applicazione. Da ciò - secondo il giudice *a quo* - seguirebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, poiché sulla norma impugnata si fonda il potere della Regione di adottare il regolamento n. 18 del 2007. Ne conseguirebbe che unicamente la declaratoria di incostituzionalità della disposizione di legge regionale, facendo venir meno la norma attributiva della potestà regolamentare (concretatasi nel censurato regolamento regionale n. 18 del 2007), determinerebbe la caducazione dei contestati provvedimenti provinciali applicativi del menzionato regolamento.

1.4.- Secondo il giudice *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale della norma regionale censurata sarebbero altresì non manifestamente infondate, in quanto la determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti sarebbe riservata alla competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato, essendo riconducibile alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Da ciò seguirebbe che l'autoattribuzione da parte della Regione Puglia della potestà di dettare - sia pure in via transitoria - norme regolamentari in detto ambito materiale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché l'art. 195, comma 2, lettera g), del richiamato d.lgs. n. 152 del 2006, secondo il quale sono tra l'altro riservate allo Stato la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle Regioni.

Rileva inoltre il giudice rimettente che lo Stato non ha conferito alcuna delega «regolamentare» alla Regione ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., da cui seguirebbe l'ulteriore contrasto dell'art. 22, comma 2, della legge reg. n. 39 del 2006 - in virtù del quale è stato emanato il regolamento regionale n. 18 del 2007 - con l'evocato parametro costituzionale, essendo la Regione priva di potestà legislativa e regolamentare, anche in via transitoria, in subiecta materia (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 373 del 2010).

2.- Con quattro atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2012, si è costituita in tutti i giudizi la Regione Puglia, chiedendo che le sollevate questioni di costituzionalità siano dichiarate inammissibili o, nel merito, infondate.

Osserva la difesa regionale che la disposizione di legge impugnata e il regolamento avrebbero posto in essere una disciplina delle garanzie finanziarie specificativa e meramente attuativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2003, in forza del quale, tra l'altro, il legislatore statale ha già posto i parametri generali ai fini della determinazione delle suddette garanzie che il gestore degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti è tenuto a fornire. Ne consegue - secondo la Regione Puglia - che non può ravvisarsi, nella specie, invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, atteso che l'istituto delle garanzie finanziarie relative agli impianti di gestione dei rifiuti costituisce diretta applicazione dei principi posti dal diritto dell'Unione europea (direttiva 2004/35/CE), in cui trova «diretto riferimento e presupposto legittimante».

3.- Con quattro memorie di identico contenuto, depositate nella cancelleria di questa Corte in data 16 gennaio 2014, la Regione Puglia ha ribadito le conclusioni precedentemente rassegnate in ciascun atto di costituzione, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, comunque, nel merito infondate.

3.1.- Osserva anzitutto la difesa regionale che le questioni sarebbero manifestamente inammissibili per insufficiente descrizione della fattispecie e per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo il TAR rimettente fornito soltanto una schematica indicazione dei diversi motivi di ricorso prospettati dai ricorrenti nei quattro giudizi a quibus, rispetto ai quali nelle ordinanze di rimessione viene preso in esame soltanto il primo motivo di ricorso, relativo all'illegittimità derivata degli atti impugnati dalla illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, non sussistendo invece, rispetto agli altri motivi dedotti nei giudizi principali, il necessario nesso di pregiudizialità della questione.



3.2.- Secondo la difesa regionale, nel merito le questioni sarebbero comunque infondate.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la norma censurata (e il conseguente regolamento regionale n. 18 del 2007, successivamente modificato con deliberazione della Giunta regionale n. 1712 del 2011), avrebbe ad oggetto esclusivamente la «determinazione delle garanzie finanziarie», strumento privatistico avente unicamente la funzione di far conseguire al soggetto beneficiario la prestazione da parte del garante nell'ipotesi di inadempimento del debitore principale degli obblighi derivanti dal rapporto giuridico.

Ne conseguirebbe che la materia in cui interviene la norma censurata non potrebbe essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», involgendo anche ambiti materiali relativi alla «tutela della salute», al «governo del territorio» e alla «protezione civile». Essendo dette materie ascrivibili alla competenza concorrente, secondo la difesa regionale non sussisterebbe il censurato contrasto.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., osserva la Regione Puglia che le questioni sarebbero parimenti infondate sulla stessa premessa che la determinazione delle garanzie finanziarie costituisca una materia di competenza concorrente, e pertanto sottratta alla potestà regolamentare esclusiva dello Stato.

Secondo la difesa regionale sarebbe infine privo di fondamento anche l'asserito contrasto della disposizione censurata con l'art. 195, comma 2, lettera *g*), del d.lgs. n. 152 del 2006. La norma evocata a parametro riserva alla competenza dello Stato «la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni, con particolare riferimento a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, secondo le modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo». Osserva, al riguardo, la Regione Puglia che il legislatore avrebbe inteso riservare alla competenza esclusiva dello Stato l'indicazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, tra i quali, per effetto delle modifiche apportate alla disciplina in parola dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), non sarebbero più ricompresi i gestori di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 25, comma 1, lettera *c*, del d.lgs. n. 205 del 2010, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Da ciò seguirebbe che lo Stato avrebbe competenza esclusiva nell'individuazione dei criteri per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera *g*), del d.lgs. n. 152 del 2006 soltanto per le attività espressamente indicate dal novellato art. 212, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi). Non sussisterebbe, pertanto, il censurato contrasto.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia (sezione prima), dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, della Costituzione e all'art. 195, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), per il quale: «La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con i parametri evocati in quanto interverrebbe in ambito materiale riconducibile alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato.

2.- Le quattro ordinanze di rimessione, emesse dal suddetto TAR, sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- In via preliminare, occorre prendere in esame le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa regionale.

La Regione Puglia ha eccepito, anzitutto, l'inammissibilità della questione per insufficiente descrizione della fattispecie in relazione al *thema decidendum* dei giudizi principali e per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo il TAR fornito soltanto una schematica indicazione dei diversi motivi di ricorso prospettati dai ricorrenti nei quattro giudizi a quibus, rispetto ai quali, nelle ordinanze di rimessione, viene preso in esame soltanto il primo motivo di ricorso, relativo all'illegittimità derivata degli atti impugnati dalla illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006. Rispetto agli altri motivi dedotti nei giudizi principali, non sussisterebbe, invece, il necessario nesso di pregiudizialità della questione.



Bisogna anzitutto osservare che, ancorché la difesa regionale eccepisca due distinti motivi d'inammissibilità (l'uno inerente all'insufficiente descrizione della fattispecie e l'altro al difetto di motivazione sulla rilevanza), l'eccezione va presa in esame unitariamente, atteso che i rilievi della Regione Puglia formulati in punto di ammissibilità sono tutti riconducibili alla valutazione del giudice rimettente in ordine alla possibilità che i procedimenti pendenti siano definiti indipendentemente dalla soluzione della sollevata questione di costituzionalità, come costantemente richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 91 del 2013; n. 236 e n. 224 del 2012).

Rileva, in particolare, la difesa regionale che risulterebbe «meramente assertiva e perciò indimostrata» l'affermazione del giudice rimettente secondo la quale «unicamente la declaratoria di incostituzionalità della prescrizione di cui all'art. 22, comma 2 della legge Regione Puglia n. 39/2006, facendo venir meno la norma attributiva della potestà regolamentare (concretatasi con l'adozione del censurato regolamento regionale n. 18 del 2007), determinerebbe la caducazione dei contestati provvedimenti provinciali applicativi del menzionato regolamento», avendo il TAR preso in considerazione esclusivamente il primo motivo di ricorso dedotto dalle ricorrenti nei giudizi principali, ossia quello costruito sull'illegittimità derivata degli atti impugnati dalla illegittimità costituzionale della norma legislativa sottoposta allo scrutinio di questa Corte.

L'eccezione non è fondata.

Il TAR rimettente adduce una non implausibile motivazione circa la rilevanza nel giudizio *a quo* della sollevata questione di costituzionalità, indicando, tra l'altro, con sufficiente chiarezza che, dei motivi di ricorso dedotti nei giudizi principali, l'illegittimità dei gravati provvedimenti derivata dall'illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale impugnata assume «rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione». Ciò consente di escludere che l'accoglimento di uno solo degli ulteriori motivi di ricorso avrebbe potuto condurre all'integrale soddisfazione delle pretese dedotte nei giudizi principali dalle ricorrenti senza transitare dall'incidente di costituzionalità.

Dalla narrazione dei fatti sviluppata nelle ordinanze di rimessione, si evince chiaramente che il rimettente è stato chiamato a giudicare della legittimità del regolamento della Regione Puglia 16 luglio 2007, n. 18 (Regolamento Garanzie finanziarie relative alle attività di smaltimento e di recupero di rifiuti - D.Lgs. n. 152/2006. Criteri e modalità di presentazione e di utilizzo) - e della successiva deliberazione della Giunta regionale della Puglia 26 luglio 2011, n. 1712, recante modifiche al suddetto regolamento - sulla base del quale sono stati emanati tutti i provvedimenti impugnati. Trattandosi di atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione di legge regionale sottoposta all'esame di questa Corte, non sembra implausibile ritenere, come dedotto dal giudice rimettente, che la norma regionale censurata debba necessariamente essere applicata nel giudizio *a quo* e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sui procedimenti principali, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012, n. 18 del 1989).

Nel giudizio di costituzionalità, infatti, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento, presupposto che non sembra verificarsi nel caso di specie (*ex plurimis*, oltre alle già citate sentenze n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012, le sentenze n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010).

4.- La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi l'ambito materiale nel quale si colloca la disposizione impugnata. Quest'ultima, secondo la giurisprudenza costituzionale, è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha infatti già precisato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile all'ambito materiale richiamato, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 225 del 2009; nonché sentenze n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008), ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le tante, sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011).

È stato inoltre ribadito che detta disciplina, «rientrando in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Ciò avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, atteso che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 314 del 2009; analogamente, sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).



4.1.- Nel merito, la questione è fondata.

Con la sentenza n. 247 del 2009, questa Corte si è già pronunciata su analoghe garanzie finanziarie disciplinate da altre disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, dichiarando non fondate questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune Regioni in relazione all'art. 242, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede un limite massimo per la determinazione delle garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi di bonifica, riconducendo detta disciplina alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 247 del 2009, punto 9.6. del Considerato in diritto).

La pronuncia richiamata ben si attaglia al caso in esame. Alla stessa stregua della disposizione oggetto di quel giudizio, anche nel caso di specie la norma evocata a parametro dal rimettente (art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006), disciplinando le garanzie finanziarie da prestarsi in favore della Regione per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, interviene in ambito materiale funzionalmente connesso - alla stessa stregua di quello del precedente menzionato - a garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 247 del 2009; nonché, tra le tante, sentenza n. 61 del 2009). Ne consegue che la norma regionale censurata, attribuendo alla potestà regolamentare regionale detta disciplina, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e l'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, non potendosi riconoscere - contrariamente a quanto dedotto dalla Regione Puglia - alcuna potestà legislativa regionale in subiecta materia.

Né può affermarsi - come asserisce la difesa regionale - che il carattere transitorio della disciplina regolamentare dettata dalla Regione possa giustificare l'intervento del legislatore regionale, attributivo della suddetta potestà regolamentare, in ragione dell'inadempimento dello Stato circa l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, a cui lo Stato avrebbe dovuto invece provvedere ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Regione infatti, in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva - anche in via transitoria - di titoli di competenza legislativa e regolamentare. Al riguardo, con la sentenza n. 373 del 2010, questa Corte ha affermato che «La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale».

Anche nel caso in esame sia l'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006 - impugnato nel presente giudizio di costituzionalità - sia l'art. 1 del regolamento regionale n. 18 del 2007 - censurato nei quattro giudizi principali - sono dichiaratamente rivolti a dettare illegittimamente una disciplina transitoria rispetto all'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, la quale spetta invece in via esclusiva allo Stato. Così facendo, il legislatore pugliese interviene in «ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali», con ciò invadendo l'ambito riservato alla competenza esclusiva statale (sentenza n. 373 del 2010).

Con un ulteriore argomento, la Regione Puglia sostiene che lo Stato avrebbe competenza esclusiva nell'individuazione dei criteri per la determinazione delle garanzie finanziarie, dovute ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, soltanto per le attività espressamente indicate dal novellato art. 212, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, tra le quali non rientrerebbero i gestori delle discariche, in quanto non più tenuti ad iscriversi all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

La prospettazione non può essere condivisa. Occorre anzitutto osservare che la *ratio* della norma evocata a parametro dal giudice rimettente è chiaramente individuabile nell'esigenza di assicurare l'uniformità nella determinazione delle garanzie finanziarie che devono fornire tutti i gestori, a prescindere dall'obbligo di iscrizione all'Albo. Ciò anzitutto stando al tenore letterale della norma che riserva allo Stato l'individuazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle Regioni, «con particolare riferimento» (e non «con esclusivo riferimento») a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'art. 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo, includendo, quindi, la norma evocata a parametro, anche i gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'ulteriore profilo di censura rimane assorbito.

4.2.- Questa Corte non può esimersi dall'affermare l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2006,
n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140067

N. 68

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Beni culturali - Manifestazione d'arte "Treglio affrescata" - Contributo regionale in favore del Comune gestore.

– Legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), art. 5, comma 3.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

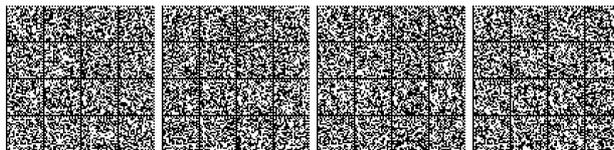
Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2013.



Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 15-19 febbraio 2013, depositato il successivo 25 febbraio ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2013, ha impugnato l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco).

1.1.- Premette il ricorrente che, ai sensi dell'art. 1 della legge in esame, «La Regione, nel rispetto del dettato dell'articolo 8, comma 1, dello Statuto regionale, si propone di documentare, valorizzare e promuovere l'arte della pittura “a fresco” sul territorio regionale»; l'art. 2 prevede che «La Regione, per le finalità di cui all'articolo 1, in considerazione della valenza internazionale della manifestazione d'arte “Treglio affrescata”, riconosce a Treglio (Ch) la qualifica di “Paese dell'affresco”»; l'art. 3, a sua volta, indica gli obiettivi che la manifestazione in parola deve perseguire ai fini del riconoscimento di cui all'art. 2.

L'art. 5, aggiunge la difesa dello Stato, disciplina un contributo regionale, disponendo: 1. «La Regione, per il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3, può sostenere finanziariamente la manifestazione d'arte “Treglio affrescata” mediante elargizione al Comune gestore di un contributo anche annuale. 2. La concessione del contributo regionale, nelle forme e modi di cui al comma 3, è subordinata alla presentazione, entro il termine di sessanta giorni antecedente la data di svolgimento della manifestazione, di una relazione dettagliata, comprensiva della previsione di spesa, firmata dal legale rappresentante della manifestazione. 3. L'ammontare complessivo del contributo, che non può eccedere il 50% della spesa sostenuta, è erogato dalla Giunta regionale nella seguente misura:

a) 40% prima della realizzazione della manifestazione e, comunque, a seguito della presentazione della relazione di cui al comma 2;

b) 60% entro trenta giorni dalla presentazione di una relazione illustrativa dell'attività svolta, corredata del bilancio consuntivo dell'attività finanziata, a firma del legale rappresentante.

4. Il contributo regionale, se erogato, salvo diversa disposizione di legge, non è cumulabile con quelli derivanti dall'applicazione di altre leggi regionali».

1.2.- Ritiene il Presidente del Consiglio dei ministri che il comma 3 dell'art. 5, nel disporre la concessione del contributo regionale limitandosi a prevedere le modalità e le percentuali di erogazione, ma omettendone la quantificazione e l'indicazione della copertura, contrasterebbe con l'art. 81, quarto e terzo comma Cost., rispettivamente «fino e a partire dall'esercizio 2014».

La norma, poi, violerebbe, a partire dall'esercizio finanziario 2014, anche il primo comma dell'art. 81 Cost., «ove è fissato il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio». L'omessa giustificazione della spesa prevista dalla disposizione impugnata renderebbe infatti impossibile programmare flussi di entrata che si possano porre in rapporto di equilibrio rispetto ad essa.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

3.- All'udienza pubblica il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco), in riferimento all'art. 81, quarto e terzo comma (rispettivamente, «fino e a partire dall'esercizio 2014»), e primo comma («a partire dall'esercizio 2014») della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che l'ammontare complessivo del contributo, previsto dal comma 1 del medesimo articolo in favore del Comune di Treglio per sostenere la manifestazione d'arte «Treglio affrescata», sia erogata dalla Giunta regionale, nei limiti del 50 per cento della spesa sostenuta, secondo le scansioni temporali ed alle condizioni ivi dettate.



La norma regionale, ad avviso del ricorrente, omettendo di indicare la fonte di finanziamento e di quantificare esattamente il contributo, violerebbe i principi di necessaria copertura delle spese e di equilibrio di bilancio.

2.- In via preliminare va esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità della questione sollevata alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'intera legge recante la norma censurata, operata dall'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto").

Quest'ultima «riconosce» non solo la manifestazione d'arte «Treglio affrescata», con il contestuale riconoscimento a Treglio della qualifica di «Paese dell'Affresco», ma anche quelle di «I Muri Raccontano [...] i Giochi di una Volta» e «Casoli Pinta», con contestuale riconoscimento ai paesi di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri della qualifica di «Paese Dipinto».

A differenza della legge abrogata, tuttavia, essa non reca alcuna previsione di contribuzione regionale in favore dei Comuni interessati ed anzi espressamente chiarisce, all'art. 5, rubricato «Norma finanziaria», che «La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale».

Escluso, pertanto, che possa porsi un problema di trasferimento dell'impugnazione, va verificato, se l'intervenuta abrogazione della norma sospettata d'incostituzionalità abbia comportato la cessazione della materia del contendere.

Le condizioni richieste per ravvisare tale cessazione, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, sono: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (sentenze n. 300, n. 193, n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

Se alla luce delle considerazioni sopra svolte può ritenersi sussistere la prima condizione, non egualmente può dirsi con riferimento alla seconda, poiché non vi è «alcuna dimostrazione che la disposizione impugnata - la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia - non abbia avuto applicazione» (sentenza n. 11 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 192 del 2012), ed anzi vi è il ragionevole sospetto contrario.

L'impugnato art. 5, comma 3, infatti, prevedeva la possibilità di contribuzione «anche annuale». Esso è stato in vigore per oltre un anno (dal 12 dicembre 2012 al 27 dicembre 2013), con la conseguenza che appare verosimile, o comunque non può escludersi, l'avvenuta elargizione del contributo per la manifestazione «Treglio affrescata», che si tiene «a cadenza annuale» (art. 4).

3.- Nel merito la questione è fondata sotto l'assorbente profilo della violazione del principio di necessaria copertura delle spese (art. 81, quarto comma, Cost., nel testo in vigore sino all'esercizio finanziario 2013, posto che la norma impugnata, come detto, ha cessato di avere efficacia il 27 dicembre 2013).

Il censurato comma 3 dell'art. 5, infatti, si limita a prevedere che il contributo di cui al comma 1 venga erogato nei limiti del 50 per cento delle spese sostenute dal Comune di Treglio, e quindi senza indicare, in concreto, la misura e la copertura dell'impegno finanziario richiesto, in violazione del parametro costituzionale invocato (tra le tante, sentenze n. 181 e n. 51 del 2013, n. 68 del 2011 e n. 141 del 2010).

4.- L'accoglimento della questione per le ragioni sopra enunciate comporta che sia dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche dei restanti commi 1, 2 e 4 dell'art. 5 impugnato.

Essi, infatti, recano norme «strettamente connesse» (sentenza n. 332 del 2010) e avvinte da un «inseparabile legame funzionale» (sentenza n. 138 del 2009), poiché il comma 1 detta la norma sostanziale di spesa che prevede l'elargizione in esame e gli altri regolano parti del medesimo meccanismo contributivo.

Ad essi, dunque, vanno estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza della questione prospettata con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., nel testo in vigore sino all'esercizio finanziario 2013.

5.- La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento a tale ultimo parametro comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 81, primo comma, Cost., nel testo in vigore dall'esercizio finanziario 2014.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2012, n. 59 (Riconoscimento di Treglio paese dell'affresco);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 4, della legge reg. Abruzzo n. 59 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140068

N. 69

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Diritto ad accessori o ratei arretrati di prestazioni pensionistiche già riconosciute - Applicazione retroattiva di nuovi termini prescrizionali e decadenziali anche ai giudizi pendenti in primo grado.

– Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 38, comma 4.

–

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. 38, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel giudizio vertente tra Cambrini Alfredo e l'INPS, con ordinanza dell'8 febbraio 2012, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2012.



Visti gli atti di costituzione di Cambrini Alfredo e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Massimo Nappi per Cambrini Alfredo, Luigi Caliuolo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile, avente ad oggetto l'adeguamento di una prestazione previdenziale, l'adito Tribunale ordinario di Roma - premessane la rilevanza nel giudizio *a quo* e motivatane la non manifesta infondatezza, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

La norma censurata stabilisce testualmente che «Le disposizioni di cui al comma 1, lettera *c*) e *d*), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto»; e, per tale sua portata retroattiva, il rimettente ne sospetta, appunto, il contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

2.- Si è costituito in questo giudizio il pensionato, ricorrente nel giudizio *a quo*, per sostenere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dal rimettente. Opposte conclusioni hanno rassegnato la difesa dell'Istituto resistente, anche esso qui costituitosi, e la difesa dello Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri.

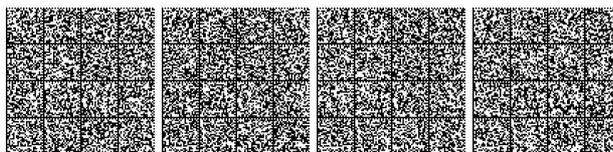
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e ne prospetta il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo della violazione del principio di eguaglianza e della irragionevolezza, nella parte in cui detta norma stabilisce che «Le disposizioni di cui al comma 1, lettera *c*) e *d*), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto».

La richiamata lettera *d*) del comma 1 dell'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 - che la norma censurata rende, appunto, retroattivamente applicabile «anche ai giudizi pendenti in primo grado» - fa, a sua volta, corpo con l'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639 (Attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli artt. 27 e 29 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale).

A detta ultima disposizione l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011 aggiunge, infatti, un ultimo comma, a tenore del quale «Le decadenze previste dai commi che precedono [id est: dai commi 2 e 3 del citato articolo 47] si applicano anche alle azioni giudiziarie aventi ad oggetto l'adempimento di prestazioni riconosciute solo in parte o il pagamento di accessori del credito. In tal caso il termine di decadenza decorre dal riconoscimento parziale della prestazione ovvero dal pagamento della sorte». Ed inserisce, di seguito, un articolo 47-*bis*, con il quale si stabilisce che «Si prescrivono in cinque anni i ratei arretrati, ancorché non liquidati e dovuti a seguito di pronunzia giudiziale dichiarativa del relativo diritto, dei trattamenti pensionistici, nonché delle prestazioni della gestione di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, o delle relative differenze dovute a seguito di riliquidazioni».

1.2.- L'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970 - nel testo antecedente alla così disposta sua integrazione - prevedeva, per quanto rileva nel giudizio *a quo*, al suo secondo comma, che «Per le controversie in materia di trattamenti pensionistici l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso pronunziata dai competenti organi dell'Istituto o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronunzia della predetta decisione, ovvero dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione».



In sede di esegesi della predetta normativa, le sezioni unite della Corte di cassazione già con sentenza n. 6491 del 1996 avevano affermato - e con successiva pronuncia n. 12720 del 2009 hanno ribadito - che la decadenza ivi prevista non può trovare applicazione in tutti quei casi in cui la domanda giudiziale sia rivolta ad ottenere non già il riconoscimento del diritto alla prestazione previdenziale in sé considerata, ma solo l'adeguamento di detta prestazione già riconosciuta in un importo inferiore a quello dovuto, come avviene nei casi in cui l'Istituto previdenziale sia incorso in errori di calcolo o in errate interpretazioni della normativa legale o ne abbia disconosciuto una componente, nei quali casi la pretesa non soggiace ad altro limite che non sia quello della ordinaria prescrizione decennale.

1.3.- Il limite della prescrizione decennale (cui unicamente, secondo il giudice della nomofilachia, andavano incontro le domande giudiziali volte ad ottenere l'adeguamento delle prestazioni già riconosciute per un importo inferiore al dovuto) è, dunque, ora sostituito - per disposto del citato art. 38, comma 1, lettera *d*) - dalla decadenza triennale per le domande di accessori del credito (e cioè alla medesima decadenza prescritta per le domande di riconoscimento del diritto stesso alla pensione) e dalla prescrizione quinquennale per le domande di corresponsione di ratei arretrati.

1.4.- La difesa dell'INPS sottolinea che la finalità della disciplina, introdotta dal richiamato art. 38, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011, è quella di «produrre risparmi nel settore previdenziale riducendo i tempi di esercizio del diritto degli assicurati alle prestazioni pensionistiche», e sostiene che l'intervento, attuato in tale direzione, «rientri nella discrezionalità del legislatore e in linea di principio non sia censurabile».

Ma, sul punto, non v'è questione.

Ciò che, infatti, viene in discussione non è la diversa e più articolata fissazione dei termini, per la richiesta di prestazioni previdenziali accessorie o di ratei arretrati, prevista dal legislatore del 2011, bensì unicamente il fatto che i termini, di decadenza e prescrizione, all'uopo stabiliti nella più volte richiamata lettera *d*) del comma 1 dell'art. 38, sia resa retroattivamente applicabile «anche ai giudizi pendenti in primo grado», dal successivo comma 4 dello stesso art. 38 del d.l. n. 98 del 2011.

Ed è in relazione a detta ultima norma, appunto, che il Tribunale rimettente chiede a questa Corte di verificare l'eventuale confliggenza con i parametri di cui all'art. 3, primo e secondo comma, Cost.

2.- La questione, così posta, è fondata.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente Consiglio dei ministri, sostiene che la disposizione censurata non abbia la natura innovativa presupposta dal Tribunale *a quo*, bensì quella di norma di interpretazione autentica, e sia, come tale, quindi, naturaliter retroattiva. E ciò in quanto la disposizione stessa si sarebbe limitata ad attribuire alla norma interpretata (appunto l'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970) «un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario». Di tanto l'Avvocatura rinviene conferma nel fatto che, precedentemente alle citate due sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione, non ne erano mancate altre della stessa Corte, a sezione semplice, che avevano optato per una lettura estensiva (nel senso della riferibilità anche alle domande di accessori ed arretrati) del termine triennale di decadenza di cui al citato art. 47. Ulteriore conferma di tale assunto rinviene la difesa statale nella ordinanza n. 1069 del 2011, con la quale la sezione lavoro di quella Corte aveva riproposto alle sezioni unite la questione ermeneutica dell'art. 47 del d.P.R. n. 639 del 1970, alla luce delle ultime pronunzie giurisprudenziali miranti a privilegiare letture di disposizioni processuali conducenti, attraverso la riduzione dei tempi, al giusto processo.

2.2.- L'argomento, così speso dalla difesa erariale, non è però decisivo.

A prescindere, infatti, dalla considerazione che la stessa sezione lavoro della Corte di cassazione - cui gli atti sono stati restituiti dalle sezioni unite in ragione dello *ius superveniens* di cui all'art. 38, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 98 del 2011 - con successiva ordinanza n. 6959 del 2012, ha confermato la natura innovativa di detta ultima disposizione, sta di fatto che, come più volte chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi, in entrambi i casi, di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e «non contrasti con altri valori o interessi costituzionalmente protetti» (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2011, n. 74 del 2008 e n. 234 del 2007).

2.3.- A tal riguardo, questa Corte ha ulteriormente, e reiteratamente, precisato come l'efficacia retroattiva della legge trovi, in particolare, un limite nel «principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico», il mancato rispetto del quale si risolve in irragionevolezza e comporta, di conseguenza, l'illegittimità della norma retroattiva (sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 271 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009, per tutte).



E, in linea con tale indirizzo, ha anche sottolineato come il principio dell'affidamento trovi applicazione anche in materia processuale e risulti violato a fronte di soluzioni interpretative, o comunque retroattive, adottate dal legislatore rispetto a quelle affermatesi nella prassi (sentenze n. 525 del 2000 e n. 111 del 1998).

Con ancor più puntuale riguardo a disposizioni processuali sui termini dell'azione, questa Corte ha poi comunque escluso che l'istituto della decadenza tolleri, per sua natura, applicazioni retroattive, «non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato» (sentenza n. 191 del 2005).

Nella specie, la norma censurata, per contro, prevede che il diritto ad accessori o ratei arretrati di già riconosciute prestazioni pensionistiche - diritto il cui titolare confidava, sulla base della pregressa consolidata giurisprudenza, essere unicamente soggetto alla prescrizione decennale - si estingua (in assenza di una già ottenuta decisione di primo grado), ove la domanda - di accessori o di ratei arretrati - non risulti, rispettivamente, proposta nel più ridotto termine triennale di decadenza od in quello quinquennale di prescrizione.

Da ciò, quindi, l'illegittimità costituzionale del denunciato art. 38, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, per violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., in ragione del vulnus arrecato al principio dell'affidamento, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1, lettera d), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Resta assorbito il dedotto profilo di violazione del principio di uguaglianza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1, lettera d), si applicano anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 70

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri - Cessazione della qualifica di rifiuto a seguito di comunicazione effettuata dal titolare dell'autorizzazione al recupero all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni interessati.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), art. 19.

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), che ha inserito l'art. 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 maggio-3 giugno 2013, depositato in cancelleria il 4 giugno 2013 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), a suo avviso lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto «eccede dai limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino Alto Adige, richiamati in relazione alle competenze legislative delle Province autonome dall'art. 5 [rectius: 8] del medesimo Statuto speciale».



1.1.- Con la norma denunciata è stato inserito l'art. 85-*ter*, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti).

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri - richiamata, in premessa, la sentenza di questa Corte n. 249 del 2009, sul carattere trasversale della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», e sulla riconducibilità a detta materia della gestione dei rifiuti - censura il combinato di cui alle lettere *d)* ed *e)* del comma 2 del predetto art. 85-*ter*, nella parte in cui si prevede che sia sufficiente, a determinare la cessazione della qualifica di rifiuto, la mera comunicazione, eseguita dal titolare dell'autorizzazione prima del trasporto all'esterno del cantiere, in ordine alla compatibilità ambientale ed alla rispondenza ai requisiti merceologici e tecnici specifici del materiale recuperato.

1.2.- L'impugnata disciplina provinciale si porrebbe, infatti, in contrasto, secondo il ricorrente, con la normativa statale di riferimento, da individuarsi - nelle more dell'adozione dei decreti attuativi cui rimanda l'art. 184-*ter* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - nel decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22). Atteso che, a tenore di quest'ultimo decreto, la suddetta condizione di «cessazione della qualità di rifiuto», per terre e rocce da scavo, diversamente da quanto previsto dal censurato art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2013, viene a realizzarsi solo all'esito dell'attività di recupero, la quale, a sua volta, si determina con l'effettiva operazione di utilizzo dei materiali ottenuti, in conformità di quanto prescritto dal punto 7.31-*bis* dell'Allegato 1, sub allegato 1 del decreto stesso, con la conseguenza che, fino al compimento di tale complessiva operazione, il materiale trattato dovrebbe considerarsi ancora soggetto alla disciplina dei rifiuti di cui al citato d.lgs. n. 152 del 2006.

Dal che, appunto, la violazione dei parametri evocati, in cui incorrerebbe l'impugnato art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento, *in parte qua*.

2.- Si è costituita in questo giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che si dichiari la inammissibilità o non fondatezza del ricorso in esame «per assoluta insussistenza della lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione e della asserita elusione dei vincoli posti al legislatore provinciale dall'art. 4 dello Statuto speciale».

Secondo la resistente - che ha argomentato, con successiva ed ampiamente articolata memoria, le proprie conclusioni - la normativa oggetto dell'avversa impugnativa, rientrerebbe nella sfera di proprie competenze attinenti ad «aspetti di governo e gestione del territorio e delle attività di trasformazione del territorio», involgenti la «cura», di sua pertinenza, «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Non sarebbe, comunque, «affatto dimostrata - né [...] dimostrabile - la pretesa lesività dei valori ambientali», presupposta dalla difesa dello Stato sulla base di una mera «difformità astratta tra disciplina statale e provinciale», ma che sarebbe, viceversa, smentita dalla sostanziale rispondenza delle misure introdotte dall'impugnato art. 19 della legge provinciale n. 4 del 2013 alle condizioni stabilite dall'art. 184-*ter*, comma 1, del citato d.lgs. n. 152 del 2006, in tema di condizioni legittimanti le operazioni di recupero dei rifiuti.

A «parità di tutela dei valori ambientali», la normativa provinciale opportunamente risponderebbe, inoltre, all'obiettivo di eliminare le «incongruenze ed inutili complicazioni burocratiche», lamentate dagli operatori del settore, cui avrebbe dato luogo la normativa statale sulle terre e rocce da scavo in regime di «sottoprodotti», quale introdotta dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), in attuazione dell'art. 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e in prosieguo, non coerentemente, secondo la resistente, modificata dagli artt. 41 e 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

Per cui, in definitiva, l'impugnata normativa di essa Provincia autonoma risulterebbe in linea con la *ratio* dell'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, «che aveva promesso una disciplina semplificata e più razionale per i piccoli cantieri».



Considerato in diritto

1.- Oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), che ha inserito l'articolo 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti).

Nel prospettare violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione ed elusione dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, in relazione alle competenze legislative delle Province autonome, il ricorrente censura, in particolare, il comma 2 del predetto art. 85-ter, limitatamente alle sue lettere *d*) ed *e*), nella parte in cui queste dispongono che la comunicazione - di verificata «compatibilità ambientale e [...] rispondenza ai requisiti merceologici e tecnici del materiale recuperato» (lettera *d*) - che il titolare dell'autorizzazione effettua, all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ed ai Comuni in cui si trovano il sito di scavo e quello di destinazione, «prima del trasporto fuori dal cantiere», di per sé «determina la cessazione della qualifica di rifiuto» (lettera *e*).

La disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, per tal via introdotta dal legislatore provinciale, violerebbe, infatti, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), al quale rimanda l'art. 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Atteso che, a tenore del predetto decreto ministeriale 5 febbraio 1998, la «cessazione della qualifica di rifiuto» viene viceversa a realizzarsi all'esito dell'attività di recupero, la quale, a sua volta, si determina con l'effettiva operazione di utilizzo dei materiali ottenuti, in conformità di quanto prescritto dal punto 7.31-bis dell'Allegato 1, sub allegato 1 del decreto stesso, con la conseguenza che, fino al compimento di tale complessiva operazione, nel sito di destinazione, il materiale trattato dovrebbe considerarsi ancora soggetto alla disciplina dei rifiuti così come contemplata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

2.- La questione è fondata.

2.1.- Le disposizioni oggetto del presente giudizio attengono, infatti, al trattamento dei residui di produzione, che non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale - né statutaria, né, desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009) -, ma si colloca, viceversa, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera *s*), del citato art. 117 Cost. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007).

2.2.- In applicazione di tali principi, da ultimo, la citata sentenza n. 300 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive (art. 199 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 26 «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012») dettata, al pari di quella provinciale qui impugnata, a fini della semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni.

Quella disciplina regionale aveva, per altro, carattere dichiaratamente suppletivo e temporaneo, ponendosi come norma «ponte» destinata ad operare solo «nelle more» dell'adozione di una regolamentazione statale della materia. E, per tal suo contenuto, la predetta legge regionale è stata, appunto considerata «cedevole» a fronte della disciplina semplificata poi introdotta dal legislatore statale con l'art. 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha previsto che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del codice dell'ambiente.

Ciò non ostante, la richiamata disposizione regionale è stata, come detto, dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto, sia pur nei circoscritti limiti temporali di sua interinale vigenza, quella disposizione aveva, comunque, inciso in un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo».



È stato, al riguardo, ricordato, nella citata sentenza n. 300 del 2013, che «l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo - neppure a carattere cedevole - in capo alle Regioni e Province autonome» e che, «A sua volta, l'art. 184-*bis* del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti - a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 - prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale».

2.3.- L'impugnata disciplina semplificatoria, adottata dalla Provincia autonoma di Trento, diversamente dalla analoga normativa regionale, di cui sopra, neppure si pone come norma "ponte", ma - sul presupposto di una maggiore sua linearità e più effettiva rispondenza alle esigenze degli operatori del settore - si propone di derogare, a regime, alla disciplina pur dettata dal legislatore statale, in materia di sua esclusiva competenza.

E ciò, a maggior ragione, ne comporta, quindi, la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 marzo 2013, n. 4 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, di disposizioni in materia urbanistica, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e della legge finanziaria provinciale 2013), che ha inserito l'art. 85-ter, rubricato «Autorizzazioni al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», nel d.P.G.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), limitatamente alle lettere d) ed e) del suo comma 2.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

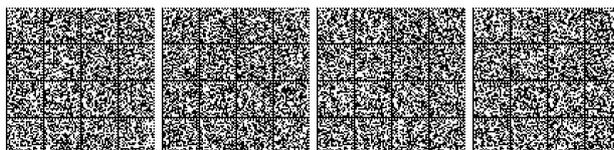
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 71

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Obblighi imposti dalla normativa statale recante principi di coordinamento della finanza pubblica - Riduzione delle risorse per sanzione ai Comuni e alle Province inadempienti.

- Decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011).
-

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 29 settembre 2012, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 ed iscritto al n. 14 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 settembre 2012 e depositato il successivo 9 ottobre (reg. confl. enti n. 14 del 2012) la Regione siciliana ha promosso conflitto di attribuzione in relazione al decreto 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011), con il quale il Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno ha applicato a taluni Comuni del territorio regionale sanzioni, in conseguenza dell'inosservanza del patto di stabilità per l'anno 2011.



In particolare, la ricorrente chiede, limitatamente ai Comuni siciliani, previa sospensione in via cautelare degli artt. 1 e 3 del decreto, di dichiarare che non spettava allo Stato adottare tali prescrizioni e conseguentemente di annullarle.

L'art. 1 concerne l'ente locale che non abbia rispettato il patto di stabilità per l'anno 2011 e prevede una riduzione dei trasferimenti erariali pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, entro il limite massimo del 3% delle entrate correnti.

L'art. 3 opera una riduzione dei trasferimenti, nella misura del 3% delle entrate correnti, per i Comuni che non abbiano inviato la certificazione concernente l'osservanza del patto di stabilità per l'anno 2011, o che l'abbiano trasmessa senza adeguarsi al modello indicato con decreto ministeriale.

Il conflitto, proposto anteriormente alla pubblicazione della sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte, muove dalla premessa che il decreto dirigenziale costituisce applicazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che la ricorrente ha impugnato in via principale innanzi a questa Corte, limitatamente agli artt. 2 e 13, e che ha formato oggetto della sentenza appena citata.

Il d.lgs. n. 149 del 2011 ha previsto sanzioni per gli enti locali che non rispettino il patto di stabilità, ed è stato censurato per difetto di delega, in base al presupposto che gli artt. 1 e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) non avrebbero consentito al Governo di intervenire nei confronti delle autonomie speciali.

L'atto impugnato con l'odierno conflitto, in quanto applicativo di tali sanzioni, sarebbe a propria volta in contrasto con l'art. 76 della Costituzione. Inoltre, sarebbero violati l'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), perché, ai fini dell'applicazione di sanzioni ai Comuni siciliani, sarebbe stato necessario preservare l'autonomia speciale della Regione siciliana procedendo in conformità al "principio pattizio", ovvero a mezzo di norme di attuazione dello statuto.

Nessuna deroga, neppure temporalmente limitata, sarebbe infatti ammessa rispetto al metodo dell'accordo tra Stato e Regione, ai fini della definizione del patto di stabilità.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

L'Avvocatura, dopo avere ribadito la conformità a Costituzione del d.lgs. n. 149 del 2011, e in particolare dell'art. 7, recante sanzioni per gli enti locali in caso di violazioni del patto di stabilità, osserva che l'atto impugnato sarebbe basato piuttosto sull'art. 31, comma 27, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), con il quale si è aggiunto un secondo periodo all'art. 7, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 149 del 2011, che commina la sanzione applicata dall'art. 1 del decreto oggetto di conflitto.

Gli enti locali della Regione siciliana, a parere dell'Avvocatura, al pari di quelli sardi, sarebbero infatti pienamente soggetti alla disciplina del patto di stabilità prevista per gli enti locali delle Regioni a statuto ordinario, recata dall'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011.

Il metodo dell'accordo tra Stato e autonomie speciali, con riferimento al patto di stabilità degli enti locali, riguarderebbe le sole Regioni che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale, come affermato dall'art. 32, comma 13, della legge n. 183 del 2011.

Per la Regione siciliana, in difetto di questo presupposto, l'Avvocatura insiste nell'affermare l'applicabilità della normativa relativa agli enti locali delle Regioni ordinarie e comunque della sanzione introdotta specificamente per gli enti siciliani e sardi dall'art. 31, comma 27, della legge n. 183 del 2011.

Solo nel corso dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del conflitto, conseguente alla mancata impugnazione in via principale, da parte della Regione, delle disposizioni di legge cui il decreto dirigenziale 26 luglio 2012 ha dato applicazione.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 29 settembre 2012 e depositato il successivo 9 ottobre (reg. confl. enti n. 14 del 2012) la Regione siciliana ha promosso conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle pro-



vince non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011), in riferimento agli artt. 76 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La ricorrente chiede alla Corte, previa sospensione in via cautelare dell'atto impugnato, di dichiarare che, limitatamente ai Comuni siciliani, non spettava allo Stato l'adozione del decreto e, conseguentemente, di annullarlo.

Il decreto dirigenziale 26 luglio 2012 sanziona gli enti locali, tra cui alcuni Comuni siciliani, per la mancata osservanza di obblighi imposti dalla normativa statale recante principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione ricorrente circoscrive il conflitto all'art. 1 e all'art. 3 del decreto. La prima di tali disposizioni, riferita ai Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità relativo all'anno 2011, prevede una riduzione dei trasferimenti erariali corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), introdotto dall'art. 31, comma 27, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012).

L'art. 3, invece, sanziona i Comuni che non abbiano inviato, entro il termine previsto, la certificazione conforme relativa al saldo finanziario per l'anno 2011, in esecuzione dell'art. 1, comma 110, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

La Regione siciliana, trascurando che le prescrizioni sanzionatorie oggetto di conflitto hanno base normativa in testi differenti, ritiene anzitutto lesa da entrambe l'art. 76 Cost., posto che il d.lgs. n. 149 del 2011, del quale però ha fatto applicazione il solo art. 1 del decreto dirigenziale 26 luglio 2012, sarebbe stato assunto in difetto di delega.

In secondo luogo, la ricorrente reputa che l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e l'art. 43 dello statuto impongano di enucleare un "principio pattizio" a presidio della finanza locale, tale da esigere che il concorso degli enti locali siciliani alle manovre di finanza pubblica sia determinato per mezzo di accordi tra lo Stato e la Regione. In questa prospettiva, non sarebbe consentito applicare ai Comuni siciliani le sanzioni previste per gli enti locali delle Regioni a statuto ordinario.

2.- L'odierno conflitto è stato sollevato prima che la sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, in ragione del difetto di delega in cui era incorso il legislatore delegato. Tale capo della pronuncia, benchè esteso quanto agli effetti alla Regione siciliana, non è conseguenza del ricorso proposto da quest'ultima nei confronti degli artt. 2 e 13 del d.lgs. n. 149 del 2011. Il ricorso siciliano, infatti, non aveva per oggetto l'art. 7, che è stato invece impugnato da altri soggetti ad autonomia speciale.

L'art. 1, comma 110, della legge n. 220 del 2010, ovvero la disposizione normativa su cui si regge l'art. 3 del decreto oggetto di conflitto, non è stato invece impugnato innanzi a questa Corte, ed è tutt'ora in vigore.

3.- Il ricorso è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il conflitto di attribuzione tra enti non costituisce sede idonea per impugnare atti meramente esecutivi di competenze conferite e definite dalla legge, posto che, in tali casi, sarebbe stato onere della parte proporre ricorso in via principale nei riguardi di tale legge, entro il termine perentorio a tal fine previsto (*ex plurimis*, sentenze n. 144 del 2013, n. 149 del 2009, n. 375 del 2008, n. 334 del 2000 e n. 206 del 1975).

Venendo ad applicare tale principio al caso di specie, appare anzitutto evidente l'inammissibilità del ricorso nella parte concernente l'art. 3 del decreto dirigenziale 26 luglio 2012. Come si è visto, infatti, la statuizione di cui si lamenta la Regione siciliana è stata adottata in fedele applicazione dell'art. 1, comma 110, della legge n. 220 del 2010, che ha posto l'obbligo di trasmettere la certificazione del saldo finanziario e ha disciplinato la sanzione, in caso di inosservanza, per tutti i Comuni indicati dal precedente comma 87. Né la ricorrente potrebbe in questa sede opporre allo Stato l'art. 1, comma 134, della medesima legge, con il quale si è enunciato il principio dell'accordo, quanto agli obiettivi complessivi di saldo finanziario degli enti locali dei soggetti ad autonomia speciale «che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale». Quale che sia l'oggetto dell'accordo in questione, infatti, è dirimente osservare che, nel riferirsi non a tutte le autonomie speciali, ma solo a quelle che godono dell'esclusivo esercizio delle competenze di finanza locale, il legislatore statale ha con evidenza negato che l'accordo sia estensibile al patto di stabilità degli enti locali siciliani, persistendo nella convinzione che l'ordinamento della finanza locale siciliana, «ivi compresa la disciplina dei trasferimenti finanziari, fa tuttora capo allo Stato» (sentenza n. 138 del 1999).

Naturalmente, non è qui in discussione la legittimità costituzionale di tale scelta normativa, giacchè, ai fini della decisione, è sufficiente osservare che essa non è stata impugnata dalla ricorrente in sede di ricorso in via principale e che ciò costituisce motivo di inammissibilità del conflitto vertente sull'art. 3 del decreto dirigenziale 26 luglio 2012.



4.- Analoga conclusione va tratta riguardo all'art. 1 del decreto oggetto di conflitto.

La disposizione di legge di cui tale previsione ha fatto puntuale applicazione, infatti, è l'art. 31, comma 27, della legge n. 183 del 2011, con il quale è stato aggiunto un secondo periodo all'art. 7, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 149 del 2011, espressamente dedicato agli enti locali della Regione siciliana e della Regione Sardegna. Questi enti sono stati in tal modo assoggettati alla sanzione prevista dal primo periodo della norma.

L'art. 31, comma 27, della legge n. 183 del 2011 è stato poi abrogato dall'art. 1, comma 440, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Come si è anticipato, la Regione siciliana non ha impugnato in via principale né l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, né il sopraggiunto art. 31, comma 27, della legge n. 183 del 2011, ma si è limitata a proporre l'odierno conflitto di attribuzione avverso un atto meramente esecutivo di tali disposizioni primarie.

Ne consegue che il ricorso è stato proposto ben oltre il termine che la Costituzione assegna alla Regione per contestare la conformità delle leggi statali al riparto costituzionale delle competenze, ed anzi senza che tale impugnativa sia mai stata formulata, incorrendo in tal modo nel profilo di inammissibilità sopra segnalato.

Vero è che gli effetti della sopraggiunta dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 nei confronti delle autonomie speciali sono stati estesi alla stessa Regione siciliana, in ragione della comunanza del parametro di costituzionalità violato (sentenza n. 219 del 2013, punto 10 del Considerato in diritto). Tuttavia tale circostanza non vale a sanare un originario vizio di inammissibilità del ricorso per conflitto, ma potrà eventualmente essere dedotta innanzi al giudice comune competente, al fine di dimostrare che il decreto dirigenziale del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 è oramai privo, per tale parte e nei confronti degli enti locali siciliani, di base normativa.

5.- La pronuncia di inammissibilità del ricorso assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto oggetto di conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto il decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno 26 luglio 2012 (Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011), in riferimento agli artt. 76 e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 72

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi ai fini del contenimento della spesa pubblica.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo.

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

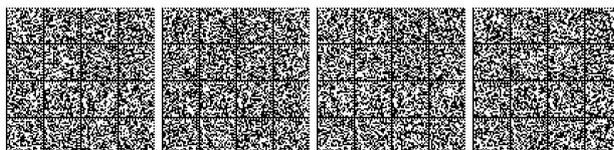
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 e iscritto al registro ricorsi n. 99 del 2010, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, dell'art. 6 (rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi») del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), dell'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.



1.1.- L'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti, «art. 6»), nelle parti censurate dalla Provincia autonoma ricorrente, detta la seguente disciplina.

Il comma 3 prevede, a partire dal 1° gennaio 2011, una riduzione automatica pari al 10 per cento delle indennità e dei compensi corrisposti ai componenti di organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. Inoltre, «[s]ino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma». La norma riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti; non si applica, sotto il profilo oggettivo, al trattamento retributivo di servizio, e, sotto il profilo soggettivo, ai commissari straordinari del Governo e agli altri commissari straordinari, comunque denominati.

Il comma 5 impone a tutti gli enti e organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, l'adozione di modifiche statutarie che prevedano un limite, rispettivamente, di cinque e tre componenti per gli organi interni. Le amministrazioni vigilanti sono chiamate ad applicare il medesimo vincolo con riferimento a tutti gli enti e organismi pubblici vigilati, attraverso l'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione. La mancata attuazione determina responsabilità erariale e la nullità degli atti adottati dagli organi interessati.

Il comma 6 riduce del 10 per cento il compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo nelle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, nonché nelle società a totale partecipazione pubblica, ad esclusione delle società quotate e delle loro controllate.

Il comma 7 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi e incarichi di consulenza sostenuta da tutte le pubbliche amministrazioni - escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati - non può essere superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti menzionati costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. La previsione non si applica alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate e di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il comma 8 prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Inoltre, la norma dispone che, a decorrere dal 1° luglio 2010, l'organizzazione di convegni, cerimonie e altri eventi similari da parte delle amministrazioni dello Stato e delle agenzie, nonché da parte degli enti e delle strutture da esse vigilati, è subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministro competente. Gli eventi autorizzati si devono svolgere al di fuori dall'orario di ufficio e il personale che vi partecipa non ha diritto a percepire compensi o indennità.

Il comma 9 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.

In base al comma 11, le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione si conformano al principio di riduzione di spesa desumibile dai commi 7, 8 e 9 dell'art. 6 e che «In sede di rinnovo dei contratti di servizio, i relativi corrispettivi sono ridotti in applicazione della disposizione di cui al primo periodo del presente comma. I soggetti che esercitano i poteri dell'azionista garantiscono che, all'atto dell'approvazione del bilancio, sia comunque distribuito, ove possibile, un dividendo corrispondente al relativo risparmio di spesa. In ogni caso l'inerenza della spesa effettuata per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, è attestata con apposita relazione sottoposta al controllo del collegio sindacale».

Il comma 12 prevede che, dal 2011, le amministrazioni pubbliche non possano effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 e che «[g]li atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale». Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, non sono più dovute le diarie per le missioni all'estero, ad esclusione delle missioni internazionali di pace e di quelle comunque effettuate dalle Forze armate e di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero sono determinate con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Infine, l'ultimo periodo prevede che «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi».



Il comma 13 introduce, a decorrere dall'anno 2011, un limite di spesa non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le attività esclusivamente di formazione svolte dalle amministrazioni pubbliche. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione di tale disposizione costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate e di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco tramite i propri organismi di formazione.

Il comma 14 dispone che, dal 2011, le amministrazioni pubbliche non possano effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autoveicoli, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Tale limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La disposizione non si applica alle autoveicoli utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il comma 19 pone a carico delle amministrazioni pubbliche il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, e il divieto di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate qualora esse abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono ammissibili deroghe giustificate dall'esigenza di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle medesime società sopra indicate quando siano previsti da convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse o alla realizzazione di investimenti.

Il primo periodo del comma 20 riporta che «Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

Il secondo periodo del comma 21, infine, stabilisce che «La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale». Il primo periodo, a cui fa riferimento la norma impugnata, dispone che le riduzioni di spesa previste all'art. 6, escluse quelle di cui al primo periodo del comma 6 dello stesso articolo, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

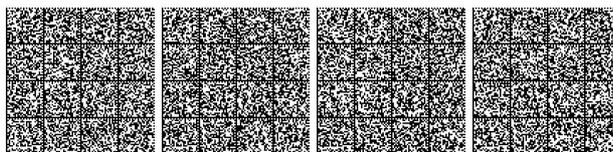
1.2.- La Provincia autonoma di Bolzano ritiene, in primo luogo, che i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 costituiscano norme dettagliate e puntuali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché ledano l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma, garantita dal Titolo VI dello statuto speciale e dall'art. 119 Cost.

In secondo luogo, il comma 20, primo periodo, dell'art. 6, in combinato disposto con i commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dello stesso articolo, lederebbe l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma, garantita dal Titolo VI dello statuto speciale e dall'art. 119 Cost., in quanto la qualificazione delle previsioni dell'art. 6 come «disposizioni di principio», operata dal comma 20, non consentirebbe di «attribuire alle norme una natura diversa da quella da esse propria, quale risultante dalla loro oggettiva sostanza» (sentenze n. 207 del 2010, n. 447 del 2006, n. 482 del 1995), e, d'altra parte, il carattere estremamente dettagliato e puntuale di tali previsioni precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte degli enti provinciali e regionali, con conseguente violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In terzo luogo, il comma 20, primo periodo, dell'art. 6, in combinato disposto con i commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. e il Titolo VI dello statuto speciale, nonché con l'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992, secondo cui «[s]petta alla regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti», perché non escluderebbe dall'ambito di applicazione delle disposizioni impuginate gli enti locali, gli organismi strumentali (specie quelli del Servizio sanitario provinciale) e le società pubbliche facenti capo all'ordinamento provinciale, che, conseguentemente, sarebbero destinatari diretti delle norme di contenimento della spesa impugnate.

Infine, il comma 21, secondo periodo, dell'art. 6 lederebbe l'autonomia finanziaria provinciale (Titolo VI dello statuto e art. 119 Cost.), nonché l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, che definirebbe uno specifico sistema di adeguamento ai principi dettati da atti legislativi dello Stato, in quanto non escluderebbe «dall'obbligo di riservare allo Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa conseguite ai sensi dell'articolo 6 anche gli enti ed organismi strumentali e le società pubbliche che fanno capo all'ordinamento provinciale e che [...] sono soggette alle funzioni di coordinamento e controllo della ricorrente».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, eccependo, in via preliminare, la tardività del ricorso, in quanto le disposizioni del decreto-legge impuginate, non essendo state modificate in sede di conversione, sarebbero state immediatamente lesive.



Nel merito, la difesa dello Stato chiede il rigetto di tutte le censure sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano. Le norme impugnate non lederebbero l'autonomia finanziaria della Provincia giacché, intese come disposizioni di principio, si limiterebbero a definire «la riduzione complessiva (tetto) della spesa generale provinciale». Tale principio, inoltre, varrebbe anche per gli enti locali e quelli del sistema sanitario nazionale, nonché per le società pubbliche. Non potrebbe, perciò, configurarsi nessuna «violazione dello Statuto e delle Norme di attuazione (d.lgs. n. 266/1992) perché proprio il comma 20 è il presupposto per l'applicazione dell'art. 2 di dette Norme, rimanendo demandato alla Regione l'adeguamento ai principi posti dall'art. 6, anche per quanto riguarda gli E.L. le società e le Camere di commercio della Regione».

3.- In data 3 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, in cui insiste per il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, ribadendo che l'art. 6 è una norma «del tutto idonea a salvaguardare i profili di autonomia costituzionalmente garantiti alle Regioni, in quanto queste potranno adottare specifiche misure di recepimento del dettato normativo adattando le misure stesse alle proprie peculiarità» e che il medesimo obbligo di adattamento vale per tutte le autonomie speciali.

4.- Con memoria depositata il 17 maggio 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ribadisce che le disposizioni impugnate non possono essere considerate «di principio» in quanto impongono riduzioni automatiche che escluderebbero «ogni spazio di autodeterminazione in capo al legislatore provinciale, violando, nel contempo, il riparto di competenze sancito dalla Costituzione (art. 117, terzo comma) ed il regime di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost. e dal Titolo VI dello Statuto». Per le stesse ragioni, anche rispetto agli enti locali e strumentali non residuerebbe in capo alla Provincia autonoma, chiamata ad adottare disposizioni di adeguamento alla normativa statale, alcun margine di autonomia. Il legislatore statale avrebbe, dunque, violato l'art. 79 dello statuto, essendosi «sostituito alla Provincia nel determinare il concorso degli enti e società predette al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e nell'individuare gli obblighi relativi al patto di stabilità interno».

5.- A seguito dell'accoglimento dell'istanza di rinvio, depositata dalla Provincia autonoma di Bolzano nella cancelleria della Corte in data 25 maggio 2011, e della fissazione di una nuova data di udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, con una nuova memoria depositata il 17 ottobre 2011, ribadisce la legittimità delle disposizioni impugnate, sostenendo che la norma dettata dal comma 20, primo periodo, dell'art. 6 «è chiaramente volta ad affermare, con disposizioni di principio, l'esigenza di una consistente riduzione complessiva della spesa generale regionale e provinciale, nella misura pari alle riduzioni percentuali applicate, nei commi precedenti, alle singole spese statali (10%, 20%, 50% per categorie). Le Regioni, così, sono chiamate ciascuna ad assicurare una complessiva riduzione di spesa corrispondente a quella che si otterrebbe riducendo anch'esse i vari emolumenti indicati nei commi precedenti». Le norme censurate, pertanto, conterrebbero, in sostanza, una «determinazione indiretta di un tetto di spesa complessivo per ogni regione, parametrato all'anno preso a riferimento (2010 o 2009), che viene a costituire quel principio di coordinamento della finanza pubblica, evocato dal comma 20».

6.- Con memoria depositata il 28 ottobre 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha reiterato le proprie censure, asserendo che, ai fini del concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica, occorrerebbe «l'individuazione concordata con il Ministro dell'economia e delle finanze degli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascuno periodo» e che, per contro, le riduzioni automatiche previste dall'art. 6 escludono in radice l'autodeterminazione del legislatore provinciale.

7.- In data 7 novembre 2011, la Provincia autonoma di Bolzano e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno presentato una istanza congiunta di rinvio della discussione del ricorso, in attesa della formalizzazione dell'accordo raggiunto tra le parti.

8.- In data 17 aprile 2012, entrambe le parti hanno depositato ulteriori memorie. In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ha riaffermato l'illegittimità delle norme impugnate, asserendo che «riduzioni automatiche in percentuale, divieti o tetti di spesa [...] vanno ben oltre i confini delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, escludendo in radice l'autodeterminazione del legislatore provinciale».

9.- A seguito del primo rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011, la Corte ha disposto, su istanza congiunta della Provincia autonoma di Bolzano e del Presidente del Consiglio dei ministri, un secondo rinvio dell'udienza pubblica dal 22-23 novembre 2011 all'8 maggio 2012, a cui sono seguiti, su ulteriore istanza congiunta del 3 maggio 2012, un terzo rinvio e, su richiesta di trattazione della Provincia autonoma di Bolzano per mancato raggiungimento dell'accordo, la fissazione all'udienza in data 11 marzo 2014.

10.- In data 28 gennaio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con cui aggiunge che la sentenza n. 182 del 2012 ha, nel frattempo, dichiarato la natura di principio di «coordinamento della finanza pubblica» dell'art. 6, applicabile quindi anche alle Province autonome (sentenza n. 139 del 2012).



11.- Con memoria depositata il 17 febbraio 2014, la Provincia autonoma di Bolzano, richiamando le modifiche che hanno interessato le norme impugnate nelle more della decisione del presente giudizio, rileva che le stesse non inciderebbero sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale oggetto del ricorso, reiterando dunque le medesime censure ed evidenziando come le norme statali introdurrebbero «in via “unilaterale” misure e strumenti per il conseguimento del generale obiettivo del contenimento della spesa pubblica».

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2010 e iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010, ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19, 20, primo periodo, e 21, secondo periodo, dell'art. 6 (rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi») del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), dell'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

I commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti, «art. 6») prevedono l'applicazione di alcune misure di coordinamento della finanza pubblica alle Province autonome. Il comma 20, primo periodo, dell'art. 6 qualifica tali misure «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», mentre il successivo comma 21, secondo periodo, esonera gli enti territoriali e gli enti, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale, dal versamento delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa operate con il medesimo art. 6 ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

2.- La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con il medesimo ricorso, che riguardano altri articoli del d.l. n. 78 del 2010 e che devono essere riservate ad altre pronunce.

3.- Successivamente al ricorso, alcune delle disposizioni impugnate sono state oggetto di modifiche.

3.1.- In particolare, l'art. 29, comma 15, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), ha inserito nel comma 12 dell'art. 6, dopo le parole «compiti ispettivi», le seguenti: «e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati».

L'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ha introdotto un terzo periodo nel comma 20 dell'art. 6, stabilendo che «[a]i fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno e che hanno rispettato il patto di stabilità interno». Inoltre, l'art. 35, comma 1-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, ha aggiunto un ulteriore periodo: «[i]l rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto».

L'art. 2, comma 40, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha aggiunto nella parte finale del comma 21 dell'art. 6 le seguenti parole: «nonché alle associazioni di cui all'articolo 270 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Infine, l'art. 1, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, ha sostituito nel comma 3 dell'art. 6, le parole «[s]ino al 31 dicembre 2013» con «[s]ino al 31 dicembre 2014».



3.2.- Tale *ius superveniens*, pur modificando le suddette disposizioni, lascia inalterata la sostanza delle norme censurate dalla Provincia autonoma di Bolzano. Le modifiche medio tempore intervenute, perciò, non hanno carattere satisfattivo e non incidono sull'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale del presente giudizio. Non può, dunque, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.- In via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

5.- Ancora in via preliminare, va esaminata l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per asserita tardività del ricorso.

La difesa dello Stato eccepisce che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare, entro il termine di decadenza di cui all'art. 127 Cost., il d.l. n. 78 del 2010 e non la relativa legge di conversione n. 122 del 2010, perché le disposizioni censurate, che non hanno subito modifiche in sede di conversione del decreto-legge, sarebbero state immediatamente lesive.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la Regione che ritenga violate le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, perché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (da ultimo, sentenza n. 139 del 2012).

6.- Nel merito, le censure prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano possono essere suddivise in due gruppi di questioni: il primo riguarda i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6; il secondo concerne il comma 20, primo periodo, e il comma 21, secondo periodo, del medesimo articolo.

6.1.- Ad avviso della ricorrente, i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e il comma 20, primo periodo, in combinato disposto con i commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost. e il Titolo VI dello statuto speciale, perché detterebbero limiti puntuali a specifiche voci di spesa.

Le questioni non sono fondate.

Come già affermato da questa Corte, l'art. 6 stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012). Esso non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige). Anche gli enti ad autonomia differenziata, infatti, sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

Non può essere invocato il Titolo VI dello statuto speciale e, in particolare, l'art. 79, come sostituito dall'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), per sostenere che il limite complessivo fissato dal d.l. n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano. L'art. 79 dello statuto speciale «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5» (sentenza n. 221 del 2013).

6.2.- La Provincia autonoma di Bolzano censura il comma 20, primo periodo, dell'art. 6, in combinato disposto con i commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali (ed in particolare modo il Servizio sanitario provinciale) e le società pubbliche, che fanno capo all'ordinamento provinciale in base al vigente assetto statutario. Ad avviso della ricorrente, la mancata esclusione di tali enti dall'ambito di applicazione della norma violerebbe l'art. 119 Cost. e il Titolo VI dello statuto speciale, nonché l'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992. Analoga censura viene prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti del comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, il quale violerebbe l'art. 119 Cost., il Titolo VI dello



statuto speciale e l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto non escluderebbe «dall'obbligo di riservare allo Stato le somme provenienti dalle riduzioni di spesa conseguite ai sensi dell'articolo 6 anche gli enti ed organismi strumentali e le società pubbliche che fanno capo all'ordinamento provinciale e che [...] sono soggette alle funzioni di coordinamento e controllo della ricorrente».

In entrambi i casi, quindi, la ricorrente lamenta che l'assenza di una esplicita menzione degli enti e degli organismi strumentali facenti capo all'ordinamento provinciale determinerebbe per questi ultimi sia l'applicazione in via diretta delle misure stabilite dall'art. 6 (comma 20), sia il mancato esonero dal versamento delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa operate con il medesimo art. 6 ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato (comma 21).

Le questioni non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Provincia autonoma di Bolzano.

Come già precisato da questa Corte, il citato comma 20, primo periodo, nella parte in cui menziona le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, va inteso nel senso che le disposizioni dell'art. 6 «non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali» (sentenza n. 139 del 2012). Le medesime argomentazioni vanno applicate al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, che, con una formula analoga a quella usata nel comma 20, primo periodo, richiama gli «enti territoriali» e gli «enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale».

La non fondatezza delle questioni deriva, dunque, da una errata interpretazione da parte della ricorrente dell'ambito soggettivo di applicazione delle due norme impugnate, che include anche gli altri enti e organismi strumentali che fanno capo all'ordinamento provinciale autonomo.

PER QUESTI MOTIVI

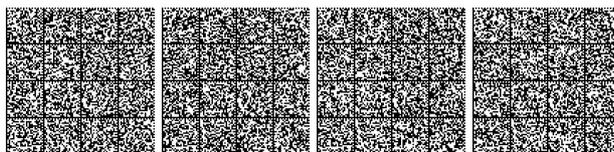
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondate le questioni relative ai commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 19 dell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione relativa al comma 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in combinato disposto con i commi 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 19 dello stesso articolo, promossa, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione relativa al comma 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in combinato disposto con i commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo, nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti locali, gli organismi strumentali (ed in particolare modo il Servizio sanitario provinciale) e le società pubbliche, che fanno capo all'ordinamento provinciale in base al vigente assetto statutario, promossa, per violazione dell'art. 119 Cost., del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché dell'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondata la questione relativa al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promossa, per violazione dell'art. 119 Cost, del Titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dell'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140072

N. 73

Sentenza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - Ammissibilità soltanto per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 7, comma 8.

–

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra Natalizi Domenico e la Regione Umbria con ordinanza del 20 maggio 2013, iscritta al n. 269 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2013.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

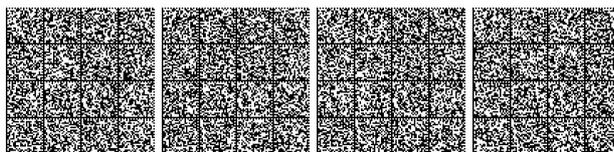
1.- Con ordinanza depositata il 20 maggio 2013 e iscritta al n. 269 del registro ordinanze 2013, il Consiglio di Stato, sezione prima, nell'esercizio della propria funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione del combinato disposto degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il collegio rimettente riferisce che un dipendente regionale ha impugnato, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, le determinazioni dirigenziali relative a una procedura selettiva per mobilità interna, contestando l'attribuzione del posto alla vincitrice controinteressata, asseritamente disposta in violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili. Il collegio *a quo* espone, inoltre, che la relazione ministeriale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso in ragione della disposizione censurata, a mente della quale «il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa».

Ad avviso del Consiglio di Stato, il proposto ricorso straordinario riguarda, in effetti, una controversia in tema di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, che spetta alla cognizione della giurisdizione ordinaria. Il giudice *a quo* rammenta che, fino all'entrata in vigore della disposizione censurata, ciò non avrebbe escluso l'ammissibilità del ricorso straordinario, considerato quale rimedio concorrente, anziché alternativo, con la tutela giurisdizionale ordinaria. La disposizione del codice del processo amministrativo oggetto di censura, tuttavia, modificando il sistema e facendo divenire la giurisdizione amministrativa presupposto di ammissibilità del ricorso straordinario, imporrebbe, nella fattispecie sottoposta al parere del Consiglio di Stato, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso straordinario per difetto di giurisdizione. Il collegio rimettente, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2010, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e solleva la questione dinanzi a questa Corte, essendo «a tanto legittimat[o] dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69».

1.2.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che la questione costituisce «argomento pregiudiziale incidente proprio sulla norma che la priva della potestas iudicandi» e dalla quale «non è dato prescindere nella presente controversia» essendo essa «decisiva per la prosecuzione dell'affare e la sua definizione nel merito in sede consultiva».

1.3.- Relativamente alla non manifesta infondatezza, il collegio rimettente rileva come una «innovazione legislativa, che importa una revisione così sostanziale nell'ambito del sistema del ricorso straordinario, quale prefigurato dal legislatore sin dall'origine e configurato da una secolare giurisprudenza non solo amministrativa stabilizzata a “diritto vivente”», sia stata «introdotta con una decretazione legislativa, in mancanza di alcun esplicito riferimento nella legge delega al particolare “oggetto” in discorso». La disposizione censurata è infatti intervenuta - ad avviso del collegio *a quo* - senza che la legge delega recasse una «diretta prescrizione con riguardo alle attribuzioni del Consiglio di Stato in sede di adozione di parere su ricorso straordinario», in una materia «non contemplata come oggetto della delega». Il Consiglio di Stato, rammentando anche la giurisprudenza di questa Corte sulla necessità di ricostruire il significato dei principi e criteri direttivi tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega, osserva che le disposizioni dettate dalla legge delega (art. 44 della legge n. 69 del 2009) riguardano soltanto il riordino del «processo amministrativo», mentre non contengono alcuna «proposizione espressa o implicita riferibile al ricorso straordinario». Aggiunge ancora il collegio rimettente che la disposizione censurata, volta a limitare l'ambito di applicazione del ricorso straordinario, è stata introdotta in accoglimento di un parere formulato dalle competenti commissioni parlamentari sulla scorta di una motivazione - l'obiettivo di «una più rapida definizione del processo» - che tuttavia è intimamente contraddittoria, attesa la «funzione deflattiva propria del ricorso straordinario». L'analisi puntuale delle disposizioni dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, sulla cui base è stato approvato il decreto in cui si colloca la norma censurata, induce quindi l'autorità rimettente a ritenere che l'oggetto della delega fosse «circoscritto al coordinamento e al riassetto del settore logico-sistematico della giurisdizione amministrativa», non essendo invece rinvenibile «alcun cenno alla disciplina del ricorso straordinario». Ad avviso del Consiglio di Stato, ciò risulterebbe ulteriormente confermato dalla circostanza che la materia del ricorso straordinario è separatamente disciplinata in altro articolo (art. 69) della medesima legge n. 69 del 2009, intitolato «Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione». Il legislatore avrebbe dunque inteso mantenere separate le distinte materie regolate, rispettivamente, dall'art. 44 e dall'art. 69 della legge n. 69 del 2009, con la conseguenza che la *ratio* della delega prevista dalla prima disposizione «era quella di rior-



dinare e riassetare la giustizia amministrativa, non quella di riformulare l'ambito del ricorso straordinario», in ordine al quale «non si rinviene e non può rinvenirsi alcun espresso principio e criterio direttivo».

2.- Con atto depositato in cancelleria il 7 gennaio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente infondata.

2.1.- La difesa dello Stato ricorda innanzitutto come, secondo l'orientamento giurisprudenziale tradizionale, il ricorso straordinario fosse ammissibile anche nelle controversie devolute alla giurisdizione ordinaria, nelle quali tuttavia il giudice civile poteva disapplicare la decisione del ricorso, avente natura amministrativa. Tale assetto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, per un verso, incideva negativamente «sul piano organizzativo e sulla rapidità della definizione delle questioni rientranti nelle competenze del Consiglio di Stato»; per altro verso, «impediva una corretta qualificazione dell'istituto», in quanto la disapplicabilità della decisione straordinaria da parte del giudice civile impediva di qualificarla come pronuncia giurisdizionale ed escludeva quindi la proponibilità del giudizio di ottemperanza. La legge n. 69 del 2009, nella ricostruzione proposta dalla difesa statale, ha inteso superare le incertezze sulla natura del ricorso straordinario, qualificandolo a tutti gli effetti come rimedio giurisdizionale. A tal fine, il legislatore ha riformato il procedimento del ricorso straordinario eliminando l'elemento ritenuto da questa Corte (sentenza n. 254 del 2004) decisivo per affermarne la natura amministrativa, cioè la facoltà del Consiglio dei ministri di disattendere il parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Divenuto quest'ultimo vincolante, oltre che obbligatorio, il rimedio del ricorso straordinario, ad avviso della difesa statale, ha definitivamente acquisito natura giurisdizionale. La norma censurata costituisce, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, «una logica conseguenza di questa innovazione normativa». Se, infatti, il ricorso straordinario, divenuto rimedio giurisdizionale, fosse esperibile anche nelle controversie devolute al giudice ordinario, occorrerebbe «ritenere l'autorità giurisdizionale ordinaria vincolata al contenuto della decisione (giurisdizionale) del ricorso straordinario, determinando una situazione di inammissibile interferenza tra le giurisdizioni». Di conseguenza, ad avviso della difesa statale, la norma censurata, nella misura in cui costituisce «una conseguenza logica necessitata della mutata natura del mezzo del ricorso straordinario», deve ritenersi «come tale legittima», anche «a prescindere dalla sussistenza di qualunque specifico criterio o principio di delega».

Pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato osserva anche che la disposizione censurata è coerente con la *ratio* di una delega che è formulata in termini molto ampi e, in particolare, risponde sia al criterio della «concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» (art. 44, comma 2, lettera a), sia al criterio del «riordino delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni» (art. 44, comma 2, lettera b, numero 1).

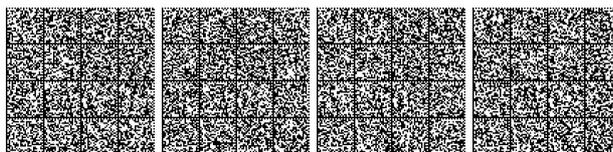
Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione prima, nell'esercizio della propria funzione consultiva in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione del combinato disposto degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del collegio rimettente, la disposizione censurata, secondo cui il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica «è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa», avrebbe determinato un effetto innovativo in una materia estranea all'oggetto della delega di mero riordino sulla cui base è stata adottata.

2.- Preliminarmente, deve riconoscersi la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Come già affermato da questa Corte ai fini dell'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana (sentenza n. 265 del 2013), l'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), modificando il testo dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) ha stabilito che l'organo competente ad esprimere il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato, «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i



termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

Tale disposizione, contenuta in una legge ordinaria, è coerente con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ai sensi del quale la questione di legittimità costituzionale deve essere rilevata o sollevata «nel corso di un giudizio» e deve essere ritenuta non manifestamente infondata da parte di un «giudice». L'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, cui questa Corte in passato aveva riconosciuto natura amministrativa, soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato (sentenza n. 254 del 2004), è stato di recente oggetto di importanti interventi legislativi. Tra questi rileva, in particolare, l'art. 69, secondo comma, della legge n. 69 del 2009, che, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che «La decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato». L'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.- Va innanzitutto escluso che la disposizione censurata si riferisca ad un oggetto estraneo alla delega per il «riassetto della disciplina del processo amministrativo», contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. Questa tesi, sostenuta dal collegio rimettente, non considera che la medesima legge n. 69 del 2009, come rilevato, ha profondamente modificato la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rendendo vincolante il parere del Consiglio di Stato e consentendo che in tale sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale. Per effetto di queste modifiche, l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo.

La disposizione censurata, perciò, è intesa a coordinare i rapporti fra la giurisdizione amministrativa e l'ambito di applicazione di un rimedio giustiziale attratto per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa medesima, in quanto metodo alternativo di risoluzione di conflitti, pur senza possederne tutte le caratteristiche. Essa, dunque, non può considerarsi al di fuori dell'oggetto della delega sul riassetto del processo amministrativo, la quale include, fra l'altro, il riordino delle norme vigenti «sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni».

3.2.- Né può ritenersi che la norma censurata produca un effetto innovativo incompatibile con la natura della delega di cui all'art. 44 della legge n. 69 del 2009. Essa - come ha precisato questa Corte - autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente a condizione che siano «strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto» (sentenza n. 162 del 2012). L'esperibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica anche per controversie devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in regime di concorrenza e non di alternatività con tale giurisdizione, si basa su una risalente tradizione interpretativa, consolidatasi, *praeter legem*, nel presupposto della natura amministrativa del rimedio; in virtù di tale natura, al giudice ordinario era sempre consentito disapplicare la decisione sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

La legge n. 69 del 2009, modificando la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel senso che si è in precedenza illustrato, ha fatto venir meno quel presupposto, su cui si fondava il regime di concorrenza fra tale rimedio amministrativo e il ricorso dinanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria. Nel nuovo contesto, simile concorrenza si trasformerebbe, come ha rilevato la difesa dello Stato, in una inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo e ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali. Per risolvere questa anomalia, la disposizione censurata, superando l'assetto consolidatosi in via interpretativa, ha limitato l'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa. Tale soluzione, che avrebbe potuto ricavarsi dal sistema, è comunque la conseguenza logica di una scelta - la traslazione del suddetto ricorso straordinario dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali - che è stata compiuta dalla legge n. 69 del 2009. Sotto tale profilo, la norma censurata risponde, quindi, ad una evidente finalità di ricomposizione sistematica, compatibile con la qualificazione di delega di riordino o riassetto normativo propria dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009.

3.3.- Deve pertanto dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento al combinato disposto degli articoli 76 e 77, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione prima, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140073

N. 74

Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari personali - Obbligatorietà della custodia carceraria quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi con il metodo mafioso o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., salva l'insussistenza di esigenze cautelari.

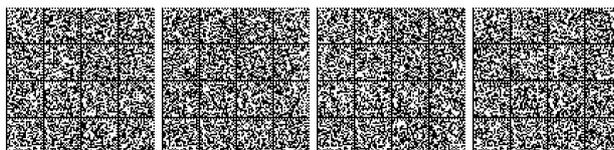
- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.
-

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 dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, in relazione all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203, promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione del riesame, nel procedimento penale a carico di P.E.G. ed altri, con ordinanza del 26 ottobre 2012, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 26 ottobre 2012 (r.o. n. 51 del 2013), il Tribunale ordinario di Salerno, sezione del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi «con il metodo mafioso» o al fine di agevolare «le attività delle associazioni» previste dall'art. 416-*bis* del codice penale, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che il giudice rimettente riferisce di essere investito degli appelli presentati dal pubblico ministero avverso le ordinanze con le quali il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore aveva disposto, ai sensi dell'art. 299 cod. proc. pen., la sostituzione con gli arresti domiciliari della custodia cautelare in carcere applicata agli imputati, cui erano contestati reati aggravati a norma dell'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203;

che le ordinanze impugnate avevano aderito a un «orientamento minoritario» della Corte di cassazione, secondo il quale la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere, prevista dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., sarebbe «sussistente con esclusivo riferimento alla fase genetica del vincolo e non anche con riferimento alla fase funzionale di esso, potendo il giudice, in tale ultimo caso, procedere alla ordinaria verifica del trattamento cautelare adeguandolo al caso concreto attraverso la scelta della misura ritenuta più idonea alla salvaguardia dell'esigenza cautelare»;

che il pubblico ministero aveva impugnato l'ordinanza deducendo la violazione dell'art. 299 cod. proc. pen., in relazione all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.;

che, come riferisce il giudice rimettente, nel corso dell'udienza camerale, l'«incidente cautelare» era stato riunito ad altro analogo e «le parti private» avevano concluso, in via principale, per il rigetto dell'appello e, in via subordinata, «affinché il tribunale distrettuale sollevasse la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, cpv., cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 3, 13 e 27 Cost.»;

che il giudice rimettente dichiara di condividere l'orientamento delle sezioni unite penali della Corte di cassazione secondo cui la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere, ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen., opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva, ma anche nelle successive vicende della stessa;

che, «fatta esclusione per coloro che siano seriamente indiziati di legami con le organizzazioni di tipo mafioso», il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., «nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi con il metodo mafioso o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. (aggravanti così contestate nel [...] procedimento), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure»;



che nel senso della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale militerebbero, in primo luogo, gli argomenti con i quali la giurisprudenza costituzionale è pervenuta ad escludere l'operatività della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per alcuni dei reati previsti dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.;

che, in secondo luogo, occorrerebbe considerare che i delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, potendo avere carattere individuale, per le loro caratteristiche, non implicherebbero esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere;

che le connotazioni criminologiche e strutturali di un fatto di reato aggravato dall'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991 potrebbero differire notevolmente, sotto il profilo dell'offensività e della pericolosità sociale, dalle condotte di chi fa parte di un'associazione di tipo mafioso, sicché «la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere a soddisfare il bisogno cautelare non poggerebbe nel primo caso (coincidente peraltro con i fatti di cui al [...] procedimento nei quali il vincolo associativo non risulta né provato e neppure contestato) su solide basi razionali e su massime di esperienza generalizzate derivando da ciò un'inammissibile parificazione ed una ingiustificabile disciplina derogatoria fondata su presunzioni assolute»;

che, alla luce delle considerazioni già svolte dalla Corte costituzionale, dovrebbe concludersi per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nei termini sopraindicati, in quanto la norma impugnata violerebbe sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati dall'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, a quelli concernenti il reato di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto sarebbero attribuiti alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena;

che il Tribunale rimettente richiama le valutazioni del giudice che aveva emesso il provvedimento impugnato, secondo cui l'incensuratezza della maggior parte degli imputati, il periodo risalente nel tempo dei precedenti di quelli non incensurati, il decorso non trascurabile del periodo di detenzione sofferto, la mancata violazione delle prescrizioni connesse agli arresti domiciliari e lo scioglimento del Consiglio comunale del Comune di Pagani, pur essendo insuscettibili di escludere la sussistenza delle esigenze cautelari, avrebbero consentito di salvaguardarle con la concessione degli arresti domiciliari;

che tali elementi di fatto non potrebbero essere valutati dal giudice dell'appello cautelare se non fosse «rimossa la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere prevista dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.».

Considerato che il Tribunale ordinario di Salerno, sezione del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi «con il metodo mafioso» o al fine di agevolare «le attività delle associazioni» previste dall'art. 416-*bis* del codice penale, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che con la sentenza n. 57 del 2013, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 38 del 2009, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, pertanto, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 57 del 2013, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto è diventata priva di oggetto (*ex plurimis*, ordinanza n. 315 del 2012).

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 dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione del riesame, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140074

n. 75

Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Divieto di sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, nei confronti dei condannati per furto pluriaggravato.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*), modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.
-

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 dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di S.N., con ordinanza del 29 novembre 2012, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di S.N., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 29 novembre 2012 e pervenuta alla Corte costituzionale il 27 marzo 2013 (r.o. n. 71 del 2013), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice;

che, con sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze del 17 maggio 2011, divenuta definitiva il 16 ottobre 2012, è stata applicata a S.N., su richiesta delle parti, la pena di tre anni di reclusione e di 300 euro di multa, per i delitti previsti dagli artt. 416, 624, 625, primo comma, numeri 2) e 5), e 61, numero 5), cod. pen.;

che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze ha emesso, il 12 novembre 2012, un ordine di carcerazione a carico di S.N., ritenendo di non doverne sospendere l'esecuzione perché il titolo di reato oggetto della condanna non lo permetteva;

che i difensori di S.N. hanno quindi chiesto al giudice di sollevare «la questione di legittimità dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), c.p.p. (limitatamente al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nel caso di condanna per il delitto di furto pluriaggravato), disponendo, nelle more, la temporanea inefficacia del provvedimento che dispone la carcerazione, dichiarando la sospensione dell'esecuzione e la scarcerazione dell'interessato»;

che, secondo la prospettazione del giudice rimettente, l'istanza proposta - essendo diretta alla contestazione dell'ordine di esecuzione del pubblico ministero - configurerebbe un incidente di esecuzione, in quanto riguarderebbe l'efficacia in via transitoria del titolo esecutivo;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo* perché se «la norma richiamata fosse ritenuta costituzionalmente illegittima il pubblico ministero avrebbe dovuto sospendere l'esecuzione non sussistendo, nel caso in esame, altro motivo ostativo»;

che la questione sarebbe altresì non manifestamente infondata con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee viola il citato parametro costituzionale, qualora non sia sorretta da alcuna idonea giustificazione;

che, nel caso di specie, «l'irragionevolezza della scelta legislativa operata con riferimento all'art. 656 del c.p.p. si concretizz[erebbe] nel paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati [...] per i quali non è prevista la sospensione dell'esecuzione e altre fattispecie delittuose per le quali, sempre in presenza di una sentenza di condanna ad una pena detentiva non superiore ai tre anni, tale sospensione è obbligatoria»;

che «l'irragionevolezza della scelta legislativa operata con riferimento all'art. 656 del c.p.p. si concretizz[erebbe] anche nel paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati e le altre fattispecie previste dallo stesso nono comma dell'art. 656 del c.p.p. come ostative alla sospensione esprimendo esse una presunzione di pericolosità del condannato»;

che anche con riferimento all'art. 27 Cost. la questione non sarebbe manifestamente infondata, perché la possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione funge «da necessario complemento all[a] previsione delle misure alternative alla detenzione carceraria, scongiurando l'effetto desocializzante e criminogeno correlato al "passaggio diretto in carcere" del reo nei casi in cui lo stesso avrebbe avuto diritto (previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di Sorveglianza) alla misura alternativa»;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 7 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, con riferimento alla censura di irragionevolezza della scelta legislativa e, quindi, di violazione dell'art. 3 Cost.;

che, infatti, ad avviso della difesa dello Stato, l'esclusione della possibilità di sospendere l'esecuzione della condanna per determinati reati, incidendo sul trattamento sanzionatorio concretamente applicabile, non sarebbe sindacabile da parte della Corte se non nell'ipotesi in cui sia prevista la sospensione dell'esecuzione per fattispecie sostanzialmente identiche;



che nel caso di specie, non ricorrendo questa condizione, la norma impugnata non sarebbe «censurabile per violazione dell'art. 3 della Costituzione»;

che con riferimento all'art. 27 Cost. la questione sollevata sarebbe infondata, perché «la circostanza che, per effetto di una scelta legislativa, un condannato non possa avere accesso a una misura alternativa alla detenzione non è ragione sufficiente a far ritenere incostituzionale la scelta legislativa in questione»;

che nel giudizio di costituzionalità si è costituita, con memoria depositata il 3 maggio 2013, la parte privata S.N., che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice;

che, successivamente all'ordinanza di remissione, è entrato in vigore il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 94, il quale, con l'art. 1, comma 1, lettera *b*), numero 3), ha modificato l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., stabilendo che: «le parole da: “624” fino a: “dall'articolo 625” sono sostituite dalle seguenti: “572, secondo comma, 612-bis, terzo comma” e le parole da: “e per i delitti” fino a: “del medesimo codice,” sono soppresse»;

che con tale modificazione è stato escluso dall'elenco dei reati per i quali l'esecuzione della condanna, ancorché a pena detentiva inferiore ai tre anni, non può essere sospesa, il delitto di furto aggravato da due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 cod. pen.;

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione riguardo alla rilevanza della questione, alla luce del mutato quadro normativo (*ex multis*: ordinanze n. 35 del 2013, n. 316 del 2012 e n. 296 del 2011).

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 76

Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese processuali - Liquidazione giudiziale - Ultrattiva applicabilità di tariffe professionali abrogate.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 9, comma 3.
-

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con due ordinanze del 27 giugno 2012, iscritte ai nn. 158 e 172 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 27 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con le due ordinanze in epigrafe, emesse nel corso di altrettanti giudizi civili, il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui dispone che «Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che l'Avvocatura generale dello Stato, per conto dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per la manifesta inammissibilità di tutte le questioni.

Considerato, che questioni testualmente identiche a quelle riproposte con le ordinanze in epigrafe - già sollevate, con plurime ordinanze, dal medesimo Tribunale - sono state dichiarate manifestamente inammissibili con ordinanze di questa Corte n. 115, n. 217 e n. 261 del 2013, per difetto di motivazione sulla rilevanza, «del tutto incomprensibilmente legata soltanto all'obiettivo del rimettente di poter liquidare le spese processuali attraverso l'auspicata caducazione proprio di quella disposizione intertemporale che tale liquidazione gli consentiva», e perché, «in relazione ai numerosi parametri invocati (per altro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo), manca una pertinente e coerente motivazione delle ragioni che ne determinerebbero, nella specie, la violazione da parte della norma denunciata»;



che - stante l'assoluta identità di contenuto tra le ordinanze di rimessione oggetto delle richiamate pronunce del 2013 e quelle odierne - le questioni da queste ultime reiterate vanno conseguentemente, a loro volta, dichiarate manifestamente inammissibili, per le stesse ragioni, previa riunione dei relativi giudizi.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 104, 107, 111 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le ordinanze in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140076

N. 77

Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Caparra confirmatoria - Omessa previsione della possibilità per il giudice di ridurre equamente la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o di giustificati motivi.

– Codice civile, art. 1385, secondo comma.

–

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 dell'art. 1385, secondo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento civile tra L.C. e M.P., con ordinanza del 3 aprile 2013, iscritta al n. 181 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 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che con l'ordinanza in epigrafe - emessa nel corso di un giudizio civile promosso, dalla promissaria acquirente di un immobile, per ottenere, in ragione della mancata stipula del contratto definitivo, la condanna del promittente venditore a restituirle il doppio della caparra già versata - l'adito Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato, sotto il profilo della irragionevolezza, intesa come «intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità», questione di legittimità costituzionale dell'art. 1385, secondo comma, del codice civile, «nella parte in cui non dispone che - nelle ipotesi in cui la parte che ha dato la caparra è inadempiente, l'altra può recedere dal contratto, ritenendo la caparra e nella ipotesi in cui, se inadempiente è invece la parte che l'ha ricevuta, l'altra può recedere dal contratto ed esigere il doppio della caparra - il giudice possa equamente ridurre la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o ove sussistano giustificati motivi», tenendo conto della natura dell'affare e delle prassi commerciali;

che, ad avviso del rimettente, l'automatismo della disciplina recata dalla disposizione denunciata non lascerebbe spazio al giudice per alcun rimedio ripristinatorio dell'equità oggettiva e del complessivo equilibrio contrattuale in fattispecie - come quella al suo esame - in cui sussista una «evidente sproporzione che porterebbe ad una restituzione complessiva di somme, addirittura superiori al valore stesso dell'affare»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità della questione, per omessa espressa indicazione dei parametri costituzionali evocati, e, in subordine, per la sua infondatezza.

Considerato, che, dal contesto dell'ordinanza di rimessione, è chiaramente individuabile, nell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, il parametro rispetto al quale il giudice *a quo* sollecita la verifica di costituzionalità della disciplina della caparra confirmatoria, per sospetta sua «intrinseca incoerenza [...] rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore», per cui non risulta fondata l'eccezione di inammissibilità come sopra formulata dall'Avvocatura;

che, comunque, questione identica a quella odierna - già sollevata dal medesimo Tribunale ordinario di Tivoli in fattispecie speculare, di ritenzione della caparra da parte del promittente del venditore - con sentenza di questa Corte n. 248 del 2013, è stata dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sia in punto di non manifesta infondatezza che di rilevanza. Quanto al primo profilo, perché - nel presupporre un oggettivo ed insuperabile automatismo tra l'inadempimento dell'accipiens o del tradens, e, rispettivamente, la restituzione del doppio, ovvero la ritenzione, della caparra confirmatoria - il rimettente aveva omesso di considerare, al fine del decidere, che ciò che viene in rilievo, anche nel contesto della disciplina del recesso recata dall'art. 1385 del codice civile, è comunque un inadempimento «“gravemente colpevole [...], cioè imputabile (ex artt. 1218 e 1256 c.c.) e di non scarsa importanza (ex art. 1456 c.c.)” come ben posto in evidenza nella sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 533 del 2009». E, quanto al secondo profilo, perché quel Tribunale non aveva tenuto conto dei possibili margini di intervento riconoscibili al giudice a fronte di una clausola negoziale che rifletta (come da sua prospettazione) un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte. E ciò in ragione della rilevanza ex officio della nullità (totale o parziale), ex art. 1418 cod. civ., della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'art. 2 Cost. (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà), che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce vis normativa, «“funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato” (Corte di cassazione n. 10511 del 1999; ma già n. 3775 del 1994 e, in prosieguo, a Sezioni unite, n. 18128 del 2005 e n. 20106 del 2009)»;

che - stante l'assoluta identità di contenuto tra l'ordinanza di rimessione oggetto della richiamata sentenza n. 248 del 2013 e quella odierna - la questione da quest'ultima riproposta (in relazione a fattispecie analoga, ancorché a parti invertite, rispetto a quella precedente) va, conseguentemente, a sua volta, dichiarata, per le stesse ragioni, manifestamente inammissibile.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 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 dell'art. 1385, secondo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Tivoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140077

n. 78

Ordinanza 26 marzo - 2 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Assistenza e solidarietà sociale - Interventi a sostegno delle Comunità di abruzzesi nel mondo e delle loro associazioni.

- Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le Comunità di Abruzzesi nel Mondo)», art. 13, comma 2.
-

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 dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le Comunità di Abruzzesi nel Mondo)», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-26 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012 ed iscritto al n. 174 del registro ricorsi 2012.

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



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

Ritenuto che con ricorso del 22 ottobre 2012, spedito per la notifica il successivo 24 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le Comunità di Abruzzesi nel Mondo)»;

che il ricorrente rileva che l'articolo impugnato introduce all'art. 26 della legge regionale n. 47 del 2004, i commi 3-*bis* e 3-*ter*, i quali prevedono rispettivamente che «agli oneri correnti derivanti dall'attuazione degli articoli 1-*bis*, 16 e 17 per ciascuno degli esercizi 2012, 2013 e 2014 si fa fronte, senza oneri aggiuntivi, con le risorse iscritte nel capitolo di spese 13.01.002 - 21625 denominato "Interventi per i cittadini Abruzzesi emigrati - legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47"» e che «alle spese di investimento indotte dagli articoli 1-*bis*, 16 e 17, per ciascuno degli esercizi 2012, 2013 e 2014 si fa fronte, senza oneri aggiuntivi, con le risorse iscritte nel capitolo di spese 13.02.001 - 22425 denominato "Interventi in conto capitale a favore dei cittadini Abruzzesi emigrati - legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47"»;

che, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, già dal tenore letterale delle disposizioni citate emergerebbe che le stesse prevedrebbero oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria, con conseguente violazione del principio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., gravante anche sul legislatore regionale;

che la Regione Abruzzo non si è costituita;

che successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 42 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2013), il quale ha apportato modifiche all'art. 26 della legge reg. Abruzzo n. 47 del 2004 ed in particolare ha sostituito i commi 3-*bis* e 3-*ter* con i seguenti: «3-*bis*. Agli oneri correnti derivanti dall'attuazione degli articoli 1-*bis*, 16 e 17, valutati per l'anno 2013 in euro 40.000,00 si provvede con le risorse iscritte nel capitolo di spesa 13.01.002 - 21625 denominato "Interventi per i cittadini Abruzzesi emigrati - legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47". 3-*ter*. Alle spese d'investimento di cui agli articoli 1-*bis*, 16 e 17, valutati per l'anno 2013 in euro 5.000,00 si provvede con le risorse iscritte nel capitolo di spesa 13.02.001 - 22425 denominato "Interventi in conto capitale a favore dei cittadini Abruzzesi emigrati - legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47"»;

che nell'imminenza dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato istanza di rinvio della trattazione del ricorso a seguito della richiesta da parte della Regione Abruzzo di riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alla legge impugnata dalla legge regionale n. 2 del 2013;

che tale istanza è stata accolta ed il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo;

che in data 30 luglio 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso in epigrafe, manifestando il proprio consenso all'estinzione del giudizio.

Considerato che la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della controparte, determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 11

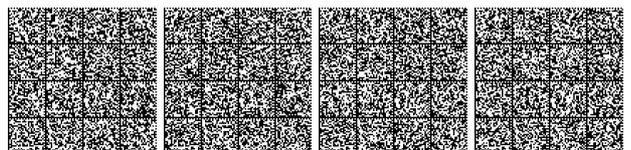
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2014
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione di maggiori gettiti di tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel “Fondo per interventi strutturali di politica economica” - Istituzione di un “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” e destinazione ad esso, a decorrere dal 2014, delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all’evasione fiscale - Riserva allo Stato, per il quinquennio 2014-2019, delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dai decreti-legge n. 138 e n. 201 del 2011, destinazione integrale delle stesse a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, e fissazione con successivo decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessate, delle modalità di individuazione del maggior gettito attraverso separata contabilizzazione - Possibilità di intese tra lo Stato e le singole autonomie speciali, entro il 30 giugno 2014, per concordare misure alternative alle riserve di gettito all’erario - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione unilaterale di riserve di gettito statale al di fuori delle previsioni e in assenza dei requisiti stabiliti dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione - Violazione dell’autonomia finanziaria provinciale, della disciplina statutaria dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome e del principio dell’accordo bilaterale per la loro modificazione - Violazione del giudicato costituzionale in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012 - Violazione del principio della certezza dell’entrata e vanificazione della previsione statutaria dell’intesa forte con lo Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 157, 179, 431, lett. b), 435, 508 e 511.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; Costituzione, artt. 81 e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108; legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione dei contributi alla finanza pubblica dovuti dalle Regioni e dalle Province autonome per il triennio 2015-2017 e dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Previsione di contributi aggiuntivi alla finanza pubblica a carico della Provincia di Bolzano, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità, sia mediante ulteriori accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che stabiliscono le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica statale - Violazione del principio dell’accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato - Lesione di potestà delle Province autonome in materia di finanza locale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 429, 526 e 527.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Contenimento della spesa per la sanità pubblica - Riduzioni per l'anno 2015 e a decorrere dal 2016 del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato e previsione di criteri e modalità di ripartizione della riduzione tra le Regioni e le Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato contrasto con le norme statutarie che stabiliscono le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica statale - Violazione del principio dell'accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato - Violazione di potestà legislative e amministrative, di fonte statutaria o costituzionale, spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, e tutela della salute - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

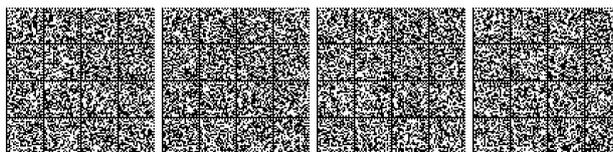
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. (4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), e 16, Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; Costituzione, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di ulteriori concorsi alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Bolzano fino al 2017 mediante riduzione tabellare di spese - Previsione, nell'ambito delle sanzioni relative all'inosservanza del patto di stabilità interno riferito anche alle Province autonome, del divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto - Conferma per il 2013 dell'operatività degli adempimenti prescritti per sanare l'eventuale inosservanza del patto di stabilità - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata imposizione unilaterale di forme di contribuzione finanziaria ulteriori rispetto a quelle definite dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione - Violazione del principio dell'accordo bilaterale per la modificazione dei rapporti finanziari dello Stato con le Province autonome e delle norme statutarie che li disciplinano - Interferenza con l'autonomia finanziaria e con l'organizzazione provinciale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo all'impugnazione proposta con precedente ricorso (n. 30 del 2013) avverso l'art. 1, commi 455, 461 e 463, della legge n. 228 del 2012.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499, 500, 502 e 504, i primi tre modificativi rispettivamente dei commi 454, 455 e 461 e l'ultimo abrogativo (a decorrere dall'esercizio 2014) del comma 463 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 79, 80 e 81, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che per i comuni delle Province autonome (e delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) la compensazione del minor gettito dell'IMU determinato da nuove norme statali avviene unicamente attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione che, dall'anno 2014, per i medesimi comuni non si tiene conto del minor gettito IMU derivante dal comma 707 della legge di stabilità 2014 - Conferma della applicabilità dell'art. 13, comma 17, del decreto legge n. 201 del 2011 nei territori delle Province autonome (e delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata reiterazione del meccanismo degli accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali come strumento ordinario di regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome, in particolare in materia di finanza locale - Violazione delle norme statutarie e attuative che regolano tali rapporti, del principio dell'accordo per modificarli e delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Violazione dell'assetto statutario delle competenze provinciali - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo alle impugnazioni proposte con precedenti ricorsi (n. 40 del 2012, n. 30 del 2013 e n. 1 del 2014) avverso gli artt. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, e 3, comma 2-bis, del decreto legge n. 102 del 2013.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712 e 729, l'ultimo modificativo dell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.



- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 e 81, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, gli enti territoriali delle Regioni a statuto speciale devono calcolare il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo erogato dalle Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di norma di dettaglio - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e (se più favorevole) della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale - Violazione della competenza provinciale a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità e a provvedere alle funzioni di coordinamento nei confronti degli enti locali - Incidenza sulle competenze delle Province autonome in materia di organizzazione dei propri uffici e del personale - Lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della competenza provinciale in materia di finanza locale - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 213 (modificativo dell'art. 4, comma 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI, in particolare artt. 79, 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 16 e 17; Costituzione, art. 117 (comma terzo).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione del sistema delle relazioni finanziarie della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome con lo Stato - Attribuzione alle Province autonome di funzioni finanziarie e di coordinamento anche nei confronti delle camere di commercio - Violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 55.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), (art. 4, primo comma, n. 8), Titolo VI, in particolare art. 79, e artt. 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, art. 2; legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 aprile 2003, n. 3, art. 1).

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 23868 del 20 febbraio 2014, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 146 del 18 febbraio 2014, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57 L45 A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64 M47 D548L - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65 H69 A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), del foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 55, 57, 179, 213, 429, 431 lettera h), 435, 481, 499, 500, 502, 504, 508, 511, 526, 527, 711, 712 e 729 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Nel Supplemento Ordinario n. 87/L, alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 302 del 27 dicembre 2013 è stata pubblicata la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Tale legge, composta di un solo articolo, detta una serie di disposizioni riferite direttamente alle Regioni a statuto speciale e/o alle Province autonome di Trento e di Bolzano o comunque riferibili, direttamente o indirettamente, alle stesse.



Mentre parte di queste disposizioni sono state concordate con la Provincia autonoma di Bolzano secondo il procedimento delineato dall'articolo 104 dello Statuto di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), altre, invece, sono state dettate unilateralmente, senza la prescritta intesa tra il Governo e, per quanto di rispettiva competenza, la Regione e/o le due Province.

In particolare, i commi 157, 179, 431, lettera *b*), 435 e 508 contengono riserve all'erario di maggiori gettiti di tributi erariali.

Nello specifico, il comma 157 riserva allo Stato le entrate relative alle imposte sostitutive di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, mentre il comma 179 riserva imposte sostitutive (di cui al comma 151), IRES (di cui al comma 177) ed IVA (di cui al comma 178). Il relativo maggior gettito viene destinato al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

I commi 431, lettera *b*), e 435 prevedono riserve all'erario di maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, anch'esse destinate ad un nuovo fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito a decorrere dal 2014.

Il comma 508, invece, riscrive le riserve già previste dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

I commi 429, 481, 526 e 527 prevedono contributi aggiuntivi alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Bolzano, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità, sia mediante ulteriore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Il comma 511, invece, prevede che entro il 30 giugno 2014 possano essere concluse specifiche intese tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale, che determinano la cessazione dell'applicazione dei commi 508 e 526 (per quanto di interesse di questa Provincia) — relativi alle riserve all'erario ed all'introduzione di ulteriori contributi alla finanza pubblica — e che abbiano ad oggetto interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il medesimo periodo.

Il comma 499 apporta modifiche al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, prevedendo a carico della Provincia autonoma di Bolzano un concorso agli obiettivi di finanza pubblica mediante la riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011.

I commi 500, 502 e 504 vanno a modificare, invece, rispettivamente i commi 455, 461 e 463 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e relative sanzioni.

Nell'ambito delle norme sull'imposta unica comunale, il comma 711, nel mentre assicura ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna l'effettivo ristoro del minor gettito dell'imposta municipale propria, per i comuni delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria avviene unicamente attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5.8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Il successivo comma 712 contiene addirittura un meccanismo perverso, in quanto arriva a prevedere che l'entità degli accantonamenti da effettuare a carico della Provincia autonoma di Bolzano ai fini di cui al comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, venga determinata a prescindere dal minor gettito da imposta municipale propria derivante da agevolazioni introdotte con la normativa statale.

Il comma 729, che apporta modificazioni al comma 380 dell'articolo 1, legge n. 228/2012, prevede che l'appena citato comma 17 dell'articolo 13, d.l. n. 201/2011 continua ad applicarsi nei territori delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, reiterando così il già contestato meccanismo previsto da tale norma, con la conseguenza che, fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 27 legge 5 maggio 2009, n. 42), è accantonato a favore del bilancio dello Stato un importo pari a tale maggior gettito stimato.

Con il comma 213 viene modificato il comma 9-*bis* dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 135, e viene previsto che, al fine del rispetto del patto di stabilità interno, gli enti territoriali delle Regioni a statuto speciale devono calcolare il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo erogato dalle Regioni.



Infine, il comma 55 prevede che una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale.

Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale delle sopracitate disposizioni statali, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione degli articoli 8, n. 1); 9, n. 10); 16, 75, 75-bis e 79, dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); del Titolo VI dello Statuto, in particolare degli articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli articoli 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19; al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli articoli 2 e 4; al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare dell'articolo 8; al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; degli articoli 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; dell'articolo 138 della Costituzione; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443; dell'articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale

Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, si ritiene necessario esporre alcune considerazioni introduttive di carattere generale.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'articolo 104 dello stesso Statuto.

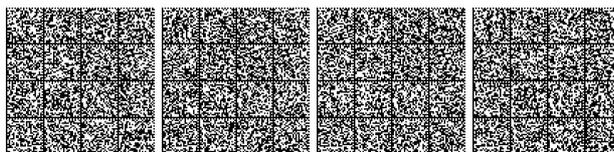
Con l'Accordo di Milano del 2009, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto, secondo la procedura rinforzata prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'articolo 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto articolo 104 dello Statuto, per cui vanno rispettati i predetti parametri statutari e le relative norme interposte.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

È previsto espressamente che in provincia trovano applicazione le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'articolo 79 dello Statuto definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, il comma 3 stabilisce che la Provincia concordi con il Ministero dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, e attribuisce alle Province la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ed ai propri enti ed organismi strumentali, nonché agli altri enti ed organismi ad ordinamento provinciale finanziati dalla Provincia in via ordinaria. In



tale contesto, il medesimo comma dispone che non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti del restante territorio nazionale. Inoltre il comma 4 prevede che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla Provincia e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dall'articolo 79.

L'articolo 75 dello Statuto attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percepite nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici, nella misura dei nove decimi, e, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle appena elencate, nonché i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto).

Stabilisce, inoltre, l'articolo 75-*bis* dello Statuto che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla Regione ed alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio della Regione e delle rispettive Province.

L'articolo 80, comma 1, dello Statuto, da ultimo sostituito proprio dall'articolo 1, comma 518, della legge qui impugnata, attribuisce alle predette Province la potestà legislativa primaria, anziché concorrente, in materia di finanza locale; in particolare, il comma 3, alla pari del previgente comma 1-*ter*, prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle Province.

L'articolo 81, comma 2, dello Statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

L'articolo 82 dello Statuto prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna Provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Inoltre, l'articolo 83 dello Statuto prevede che la Regione, le Province ed i Comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la Regione, e le Province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. E nella normativa di attuazione statutaria alle Province autonome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale).

Dette norme di attuazione disciplinano anche tassativamente (Corte costituzionale, sentenze n. 182 del 2010 e n. 142 del 2012) le ipotesi di riserva all'erario (artt. 9, 10 e 10-*bis*) e contengono specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18, e 19).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000).

In particolare, per le Province autonome di Trento e di Bolzano codesta Ecc.ma Corte (sentenza n. 133 del 2010) ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome: «Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia inanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che "Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province". Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando le legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della Regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con



il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento. La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009).».

È evidente che le disposizioni di cui ai commi 55, 157, 179, 213, 429, 431 lettera h), 435, 481, 499, 500, 502, 504, 508, 511, 526, 527, 711, 712 e 729 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, introducono modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome nel 2009 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Per di più, dette disposizioni statali sono contenute in una legge ordinaria e, quindi, in una fonte legislativa ordinaria, comportano la sostanziale modifica di norme dello Statuto, di norme di attuazione statutaria, ovvero di norme autorizzate dallo Statuto in materia finanziaria, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli articoli 103, 104, e 107 dello Statuto, con conseguente violazione dei predetti parametri.

Proprio in quanto tali disposizioni sono fonte normativa ordinaria, non fondata su di un'intesa, non è abilitata a modificare fonti sovraordinate, costituite dalle norme emanate ai sensi degli articoli 104 e 107 dello Statuto.

E, la previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in provincia di Bolzano si pone altresì in contrasto con l'articolo 107 dello Statuto speciale e con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

Queste disposizioni non solo modificano la misura del concorso della Provincia autonoma di Bolzano al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, ma si pongono in ogni caso in contrasto con il Titolo VI dello Statuto e relative norme di attuazione, ed in particolare con l'articolo 79, comma 2, nonché con l'articolo 104, comma 1, del medesimo Statuto, proprio perché non sono state precedute da alcuna forma preventiva di intesa o di accordo del Governo con questa Provincia. A proposito va ribadito che l'articolo 104 dello Statuto prevede che le norme del Titolo VI di tale Statuto possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, solo su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010).

Certamente una modifica non può nemmeno essere giustificata con l'asserzione che il contributo delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica costituirebbe principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, ovvero tutelare l'unità economica della Repubblica.

A riguardo codesta Ecc.ma Corte ha chiarito, da un lato, che solo le norme effettivamente costituenti principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica sono vincolanti anche per le autonomie speciali (*cf.* sentenze n. 169 del 2007 e n. 229 del 2011), e dall'altro lato, che la qualificazione operata dal legislatore non è in sé vincolante qualora le norme, nella sostanza, non rivestano il carattere dichiarato (sentenza n. 354 del 1994, e precedenti ivi richiamate: sentenza n. 482 del 1995).

E, per quanto attiene il potere sostitutivo statale, per le competenze aventi fondamento statutario, la normativa di attuazione statutaria ne definisce chiaramente le modalità di esercizio nell'articolo 8 del d.P.R. novembre 1987, n. 526.

Le disposizioni in questione, nella parte in cui prevedono l'immediata e diretta applicazione anche in provincia di Bolzano della disciplina generale, si pongono anche in contrasto con gli articoli 79 e 83 dello Statuto, come modificati secondo la procedura dell'articolo 104, e con gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante norme di attuazione concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento, con particolare riferimento alla continuità assicurata all'ordinamento provinciale, anche in combinato disposto con l'articolo 16 d.lgs. n. 268/1992. La rilevanza delle predette norme come parametri del giudizio di legittimità costituzionale è riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, ove ha ritenuto che, al pari delle norme statutarie, anche le norme di attuazione dello Statuto speciale, nonché quelle, adottate con lo speciale procedimento previsto dall'articolo 104, di modifica o di integrazione del titolo VI dello Statuto, possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (per tutte sentenza n. 263 del 2005, che richiama le sentenze n. 36, n. 356 e n. 366 del 1992, n. 165 del 1994, n. 458 del 1995, n. 520 del 2000, n. 334 e n. 419 del 2001 e n. 28 e n. 267 del 2003).

E, comunque, non è legittimo riservare all'Erario le maggiori entrate di natura tributaria afferenti all'ambito provinciale, perché con disposizioni di legge ordinaria non possono essere modificate unilateralmente norme definite pariteticamente ai sensi degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto.



Difatti, il comma 108 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, approvato — come detto — ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto — come ulteriormente precisato dal comma 106 dello stesso articolo 2 — dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione e alle Province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la Regione e le Province autonome. E con il decreto ministeriale 20 luglio 2011 è stata data attuazione al predetto comma 108.

Le previsioni contenute nella legge n. 147/2013, in quanto destinate alle esigenze di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, non sono riconducibili alle condizioni in cui è ammessa la riserva all'erario del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi ai sensi dell'articolo 9, d.lgs. n. 268/1992, né risultano rispettose del principio di leale collaborazione, del principio consensuale e dei meccanismi paritetici definiti negli articoli 10 e 10-bis del medesimo decreto legislativo e nell'articolo 79 dello Statuto, che definisce specificamente le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica.

Inoltre, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto.

Nello specifico la potestà legislativa e la correlativa potestà amministrative (art. 16) possono essere ricondotti alle competenze in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1), finanza locale (artt. 80 e 81) ed igiene e sanità (art. 9, n. 10), con il finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale ed alla autonomia finanziaria riconosciuta dal titolo VI dello Statuto e dalle relative norme di attuazione.

E, nelle materie attribuite alla competenza delle Province autonome l'articolo 2, d.lgs. n. 266/1992, nel disciplinare rapporto tra i due ordinamenti, prevede a carico delle Province autonome un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto e, pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni qualificabili principi, il che tuttavia non significa che le norme statali devono essere assunte *talis qualis*.

Per quanto attiene alla materia della tutela della salute, le predette disposizioni statutarie sono state attuate — mediante apposite norme d'attuazione, in particolare con il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, ed il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Inoltre, per effetto della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è attribuita la competenza in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

E, in forza dell'articolo 32, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la Provincia autonoma di Bolzano, provvede al finanziamento del Servizio sanitario nel proprio territorio, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e dell'articolo 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto attiene alla fase della mancata conclusione in termini di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, con il previsto accantonamento, a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali ovvero l'immediata e diretta applicazione delle norme statali, va altresì rilevato che nell'ordinamento statutario non è previsto alcun termine per l'emanazione delle «leggi rinforzate» ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale, che sarebbero necessarie per modificare l'attuale articolo 79 dello stesso. La peculiare procedura paritetica presuppone una necessaria preventiva intesa, che per sua natura non può essere condizionata e subordinata ad alcun termine, specie se stabilito unilateralmente in una norma ordinaria statale.

Ad ogni modo, per l'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, legge n. 42/2009 non è, comunque, previsto alcuna limitazione temporale, con la conseguenza che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali avviene a tempo indeterminato. Sennonché codesta Ecc.ma Corte da tempo ha sancito l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta ad imporre, agli enti territoriali, misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato (*cfi*: sentenza n. 142 del 2012).

Quindi, è evidente che la disciplina che prevede l'accantonamento o, addirittura, l'immediata e diretta applicazione di norme statali, è lesiva dell'assetto statutario in quanto definisce in assenza del prescritto accordo, regole di dettaglio immediatamente applicabili, in violazione dei citati articoli 103, 104 e 107 dello Statuto (Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010).



Fatto sta, comunque, che l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'articolo 75 dello Statuto e in una sottrazione delle risorse disponibili per la Provincia, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'articolo 79 dello stesso Statuto.

Lo stesso vale per le sanzioni derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno per la Provincia e per gli enti locali del suo territorio, posto che la definizione del loro contenuto non può essere demandata ad una legge ordinaria dello Stato, senza preventiva intesa.

Inoltre, il più volte citato articolo 79, comma 3, dello Statuto attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento, in relazione alla competenza statutaria ad essa spettante in materia di finanza locale (artt. 80 e 81 e relative norme di attuazione - d.lgs. n. 268/1992).

Il quadro sopra delineato evidenzia la peculiarità del regime di autonomia finanziaria provinciale, sia con riferimento all'individuazione delle modalità di concorrenza agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà — attraverso l'individuazione tassativa delle ipotesi di assoggettabilità della Provincia stessa alle disposizioni recate dal legislatore statale (*cf.* art. 79 St.) — sia rispetto alla gestione del gettito tributario realizzato dall'Erario sul territorio provinciale e della riserva all'Erario del gettito provinciale (art. 75 St. e artt. 9, 10 e 10-*bis* d.lgs. n. 268/1992), con la conseguenza che risulta di tutta evidenza che le disposizioni di cui si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale, si pongono in contrasto con il complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nel 2009 con il già citato Accordo di Milano, al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e al processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, e ledono le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano sotto diversi profili. È, altrettanto evidente che le stesse sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, posto che sono state dettate unilateralmente, senza previa intesa tra il Governo e, per quanto di rispettiva competenza, la Regione e/o le due Province secondo il procedimento delineato dall'articolo 104 dello Statuto, come è invece avvenuto per altre disposizioni contenute nella stessa legge.

Esaminando le singole disposizioni si precisa quanto segue:

a) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 157, 179, 431, lettera b), 435, 508 e 511 della legge 27 dicembre 2013, n. 147*

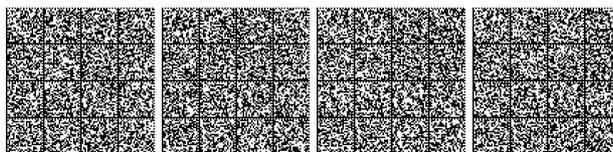
Come già esposto, il comma 157 destina le maggiori entrate derivanti dal comma 156, che modifica la disciplina della rivalutazione dei valori di acquisto ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze di cui al Testo unico delle imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, a confluire nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica», nella misura di 200 milioni di euro per il 2014 e di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016, mentre il comma 179 destina le maggiori entrate derivanti da imposte sostitutive (di cui al comma 151), IRES (di cui al comma 177) ed IVA (di cui al comma 178), pari complessivamente a 237,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 191,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 201 milioni di euro per l'anno 2016 e a 104,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, allo stesso Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Questi due commi, in pratica, destinano il maggior gettito di tributi erariali al Fondo per interventi strutturali di politica economica, configurando in tal modo, di fatto, delle riserve all'erario.

Inoltre, il comma 431, lettera b) prevede l'istituzione di un «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» cui sono destinate, a decorrere dal 2014, per il biennio 2014-2015, l'ammontare di risorse che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e, a decorrere dall'anno 2016, le maggiori entrate incassate rispetto all'anno precedente, derivanti sempre dalle attività di contrasto dell'evasione fiscale, mentre il comma 435 prevede che per l'anno 2014, le entrate incassate in un apposito capitolo, derivanti da misure straordinarie di contrasto dell'evasione fiscale e non computate nei saldi di finanza pubblica, sono finalizzate in corso d'anno alla riduzione della pressione fiscale, mediante riassegnazione al predetto Fondo.

Trattasi, quindi, di riserva all'erario di maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, anch'esse destinate ad un nuovo fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito a decorrere dal 2014.

Il comma 508, invece, riscrive praticamente le riserve già previste dai 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. 914, e riserva all'Erario per un periodo di cinque anni dal 2014 il maggior gettito fiscale derivante dalle maggiori entrate tributarie di cui ai predetti dd.l. n. 138/2011 e n. 148/2011, al fine di assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, e le destina alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine



di garantire la riduzione del debito pubblico conformemente a quanto previsto dall'ordinamento dell'Unione europea. Viene, inoltre, stabilito che le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione, sono demandate ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottarsi sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati.

Questa Provincia ha già impugnato il comma 3, ultimo periodo, ed il comma 36 dell'articolo 2, d.l. n. 138/2011, in relazione al gettito fiscale derivante dalle maggiori entrate tributarie disposte nello stesso d.l., in particolare, articoli 1, comma 6, 2 e 7, (ricorso pendente sub n. 152/2011) e l'articolo 48 d.l. n. 201/1201 I, in quanto diretto a riservare al bilancio dello Stato il maggior acuito fiscale derivante dalle maggiori entrate tributarie disposte dal medesimo decreto (ricorso pendente sub n. 40/2012).

Infine, in merito il comma 511 prevede ancora che entro il 30 giugno 2014 possano essere concluse specifiche intese tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale, che determinano la cessazione dell'applicazione dei commi 508 e 526 (per quanto di interesse di questa Provincia) — relativi alle riserve all'erario ed all'introduzione di ulteriori contributi alla finanza pubblica — e che abbiano ad oggetto interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il medesimo periodo.

Risulta evidente che le norme in contestazione introducono riserve all'erario di maggiori gettiti di tributi erariali, o misure alternative ad esse, in netto contrasto con l'assetto generale dei rapporti finanziari già evidenziato.

Infatti, queste disposizioni prevedono forme di contribuzione finanziaria da parte delle Province autonome, in misura determinata o indeterminata, e distribuite nel tempo in relazione al carattere pluriennale della manovra finanziaria dello Stato, ulteriori rispetto a quanto già definito nello Statuto e nelle relative norme di attuazione e unilateralmente disposte dal legislatore statale, per cui sono in contrasto con le disposizioni di rango statutario che prevedono in modo esaustivo le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale, e che affidano ad un accordo bilaterale a carattere paritario con lo Stato la definizione dei rapporti finanziari con lo stesso.

Come già ricordato, il Titolo VI dello Statuto definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, sulla base dell'accordo richiesto ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto medesimo.

Le norme in questione, che riservano all'erario quote di gettito di tributi erariali spettanti alle Province autonome nonché le relative misure alternative, evidentemente interferiscono con la predetta autonomia finanziaria, nel senso che comportano maggiori spese a carico del bilancio provinciale e che incidono sulle entrate del medesimo assicurate dalla devoluzione del gettito di tributi erariali, in violazione di una serie di disposizioni del Titolo VI dello Statuto relativo alla finanza della Regione e delle due Province autonome, e particolarmente degli articoli 75, 79, 80, 81, 82, nonché delle relative norme di attuazione (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268), dell'articolo 104 dello Statuto speciale nonché i principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

In merito rileva particolarmente l'articolo 75 dello Statuto, il quale attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto stesso e percette nei rispettivi territori (9/10 delle imposte di registro e di bollo, delle tasse di concessione governativa, dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province, dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali, del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, e delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati e, in ogni caso, i 9/10 di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici, oltre ai 7/10 dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).

Inoltre, per quanto riguarda il sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, l'articolo 79 dello Statuto disciplina in modo completo i termini e le modalità del concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Con particolare riferimento alla disciplina statutaria dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, fondata sulla base di un rapporto paritetico, le disposizioni contestate sono in contrasto anche con gli articoli 104 e 107 dello Statuto.

Specificatamente le norme in contestazione contrastano con la normativa di attuazione allo Statuto in materia di finanza regionale e provinciale, di cui al d.lgs. n. 268/1992, che — come già evidenziato — disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'erario (artt. 9, 10 e 10-bis).



Ad avviso della ricorrente Provincia risulta evidente che, in relazione alle norme in questione, non sussistono i requisiti posti dall'art. 9, d.lgs. n. 268/1992 per la riserva all'erario del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi» e la loro attribuzione a fondi statali.

Tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 182/2010, secondo la quale «... tale articolo richiede, per la legittimità della riserva statale, che: *a)* detta riserva sia giustificata da “finalità diverse da quelle di cui al conuna 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b)*, dell'art. 10-bis” dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal “raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica” (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di “spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione” (art. 10-bis, comma 1, lettera *b)*; *b)* gettito sia destinato per legge “alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali”; *c)* il gettito sia “temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile”».

Ora, i commi 157, 179, 431, lettera *h)*, e 508 non prevedono una limitazione temporale né del maggior gettito né della riserva di esso al bilancio statale e, inoltre, non prevedono la separata contabilizzazione, per cui non consentono di quantificare l'entità della riserva. Inoltre, le spese cui è destinato il maggior gettito sono specifiche ma non risulta il loro carattere «non continuativo».

Si può qui ricordare che la sentenza n. 142 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 21, d.l. n. 98/2011, «nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito».

Per quanto riguarda il comma 508, rileva in particolare la finalità della riserva e l'insussistenza del carattere della novità e della temporaneità delle spese statali a cui la riserva di gettito ivi prevista è destinata, poiché tali nuove e maggiori entrate sono destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso. Ma, quand'anche la copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico venisse considerata obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, il comma in esame nemmeno rispetta i meccanismi paritetici delineati dagli articoli 10 e 10-bis d.lgs. n. 268/1992, quale espressione del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra lo Stato e, per quanto qui più direttamente interessa, le Province autonome, vincolante per le Amministrazioni destinatarie delle prescrizioni dagli stessi recate.

Inoltre, il comma 511 che consente per il medesimo periodo considerato nel comma 508 la possibilità di concludere accordi per interventi diversi da quelli previsti nello stesso comma 508, in grado di concorrere in misura corrispondente al «conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, comporta che tale ultimo comma va interpretato come riferito in realtà a garantire la copertura di spese statali destinate a finalità di raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»; quindi, il comma 508, in realtà è anche privo della condizione che richiede la destinazione a finalità diverse dal generico riequilibrio della finanza pubblica.

Con specifico riferimento alla riserva all'entrio prevista dal comma 508, rileva la già citata sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 241 del 2012, con la quale è stato dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 5-bis e 5-ter, d.l. n. 138/2011, come convertito in legge, nella parte in cui dispone che la riserva allo Stato del gettito delle entrate derivanti da tali commi si applica alla Regione siciliana con riguardo a tributi spettanti a tale Regione. Inoltre, in tale sentenza codesta Ecc.ma Corte ha espresso il principio generale secondo cui le disposizioni del decreto-legge n. 138/2011 sono applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano «rispettati» gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» derivanti dal decreto stesso, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito — prevista in via generale dal comma 36 dell'articolo 2 — sia consentita da tali Statuti, per concludere che tali disposizioni sono inapplicabili se non rispettano i medesimi Statuti speciali e le relative norme di attuazione.

Il comma 508, in quanto non compatibile con le norme statutarie relative alle riserve all'erario, e, quindi, per effetto di tale giudicato costituzionale, non applicabile alle Province autonome, è anche illegittimo per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.).

Il comma 508 non è, comunque, compatibile con la regola stabilita dall'articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), laddove consente solo «nelle fasi favorevoli del ciclo economico» di porre a carico di Regioni, Province autonome ed enti locali un contributo al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, e solo limitatamente alla quota di entrate influenzata dall'andamento del ciclo medesimo (principio della certezza dell'entrata), posto che lo stesso si applica dall'anno 2014 all'anno 2018 e che l'articolo 12, legge n. 243/2012 trova applicazione dal 1° gennaio 2016, da tale data e fino al 2018 la riserva allo Stato prevista dal comma 508 è in contrasto con la citata norma attuativa della Costituzione e con il principio dalla stessa declinato.



Inoltre, il comma 508, nel demandare lo stabilire delle modalità di individuazione del maggior gettito ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottarsi sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati [delle Province interessate], vanifica, comunque, la previsione di un'intesa di natura forte con lo Stato, come prevista dagli articoli 79, 104 e 107 dello Statuto.

Infine, il comma 511, il quale prevede misure alternative alle riserve all'erario di cui al comma 508, presuppone la legittimità delle riserve all'erario di cui a quest'ultimo comma, motivo per cui anch'esso è lesivo dei medesimi parametri violati dalle disposizioni di cui presuppone la legittimità.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità delle norme impugnate, per violazione del Titolo VI dello Statuto, in particolare degli articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli articoli 9, 10, 10-bis; degli articoli 81 e 136 della Costituzione; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; dell'articolo 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

b) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 429, 481, 526 e 527 della legge 27 dicembre 2013, n. 147

Il comma 429 stabilisce i contributi dovuti rispettivamente dalle Regioni e dagli enti locali alla riduzione complessiva della spesa pubblica stabilita a livello nazionale, per il triennio 2015-2017.

Secondo tale norma, le Regioni e le Province autonome, a seguito dell'applicazione delle misure previste dal comma 427, per gli anni 2015, 2016 e 2017, devono assicurare 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 modificati dai commi 497 e 499 dell'articolo 1 della legge in esame.

Con particolare riferimento alle Province autonome rileva il citato comma 454, legge n. 228/2012, come modificato dal comma 499, legge n. 147/2013, che inserisce una specifica tabella per le autonomie speciali, che include anche le Province autonome prevedendo, in particolare, a carico di quella di Bolzano un contributo per il 2014 di 26 milioni di euro per il triennio 2015-2017 di 35 milioni di euro, nonché gli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali.

Secondo lo stesso comma 429, quanto agli enti locali, per gli anni 2016 e 2017, i Comuni devono assicurare un contributo annuo di 275 milioni di euro, e le Province un contributo annuo di 69 milioni di euro, attraverso le percentuali recate dai commi 2 e 6 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), come modificate dai commi 532 e 534 dell'articolo 1 della legge in esame: tali percentuali sono stabilite ai fini della determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario degli enti locali, e sono applicate alla media della spesa corrente dei predetti enti riferita ad un determinato periodo. Le modificazioni introdotte consistono nella diversificazione delle predette percentuali stabilendo una variazione a cadenza biennale a decorrere dal 2014.

Nel comma 481 si prevede la riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per l'anno 2015 nella misura di 540 milioni di euro e a decorrere dall'anno 2016 nella misura di 610 milioni di euro, come risultante dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste e disciplinate specificamente nei commi 452, 453, 454, 455 e 456, ed in sintesi, delle misure relative all'indennità di vacanza contrattuale ed al blocco della contrattazione collettiva per la parte economica, anche con riferimento al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Ai sensi di tale comma, alle Regioni e alle Province autonome è demandata, in sede di autocoordinamento, la proposta dei criteri e delle modalità per il riparto tra gli enti di livello di governo regionale del concorso complessivo conseguente alla riduzione del concorso statale alla spesa sanitaria, proposta che è successivamente recepita in sede di intesa Stato-Regioni per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard, da concludersi entro il 30 giugno 2014. Qualora non intervenga la predetta proposta, la riduzione avviene secondo gli ordinari criteri di ripartizione dell'abbisogno sanitario nazionale standard.

Per le autonomie speciali, ad esclusione della Regione siciliana, e per le Province autonome, il concorso ivi previsto è assicurato mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e, fino all'emanazione delle ivi previste norme di attuazione, l'importo del predetto concorso è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Il comma 526 prevede per il 2014 un ulteriore concorso aggiuntivo per le autonomie speciali, di complessivi 240 milioni di euro. Anche detto concorso deve essere definito con le procedure previste dall'articolo 27, legge n. 42/2009, e fino all'emanazione delle relative norme di attuazione, il relativo importo è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, nella misura indicata, per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma, in una specifica tabella, che definisce per la Provincia autonoma di Bolzano un importo pari a 22.818 migliaia di euro.



Precisa a riguardo il successivo comma 527 che gli importi indicati nella predetta tabella possano essere modificati entro il 31 gennaio 2014, mediante accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, da recepire con successivo decreto ministeriale, fatta salva l'invarianza del concorso complessivo alla finanza pubblica.

È evidente che questi commi prevedono contributi aggiuntivi alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità, sia mediante ulteriore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, in violazione dell'articolo 79 dello Statuto e della procedura concordata di cui all'articolo 27, legge n. 42/2009.

Quindi, per tali profili le stesse sono sempre in contrasto con le disposizioni di rango statutario che prevedono in modo esaustivo le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale, e che affidano ad un accordo bilaterale a carattere paritario con lo Stato la definizione dei rapporti finanziari con lo stesso,

È evidente che le norme che stabiliscono ulteriori concorsi alla finanza pubblica nonché le relative misure alternative, interferiscono con la predetta autonomia finanziaria e sul sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, come definito dall'articolo 79 dello Statuto. Inoltre, le stesse contrastano con gli articoli 104 e 107 dello Statuto.

Anche per quanto riguarda gli enti locali, il comma 479 si pone in contrasto con l'articolo 79 dello Statuto, che attribuisce alle Province autonome le funzioni di coordinamento in materia di finanza pubblica per tutti gli enti ed organismi che fanno parte del sistema finanziario provinciale, oltre che interferire con le potestà spettanti alle Province autonome in materia di finanza locale, in particolare ai sensi degli articoli 80 e 81 dello Statuto, del decreto legislativo 16 marzo 1991, n. 268, nonché dell'articolo 16 del medesimo Statuto.

Inoltre il comma 427, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali nella predisposizione degli indirizzi per la revisione della spesa pubblica, viola il principio di leale collaborazione.

Il comma 481, relativo alla riduzione del finanziamento statale del Servizio sanitario nazionale a favore delle Regioni, invece, colloca le Province autonome sullo stesso piano delle altre Regioni, senza peraltro considerare che, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, l'articolo 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, prevede che le Province autonome provvedano al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

Quindi il comma 481, oltre che con i parametri statuari in materia di autonomia finanziaria appena evidenziati, si pone anche in contrasto con la potestà legislativa che lo Statuto speciale attribuisce alla Regione in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, e alle Province autonome in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e con la corrispondente potestà amministrativa (artt. 4, n. 7); 8, n. 1); 9, n. 10); e 16 St.) e relative norme d'attuazione in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197).

In merito, codesta Ecc.ma Corte ha già riconosciuto il principio secondo il quale «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Inoltre, come già evidenziato, le potestà già spettanti per Statuto alle Province autonome in materia di igiene e sanità, con la conseguente speciale autonomia relativa alla spesa sanitaria, sono confermate ed ampliate anche per effetto delle modificazioni del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in forza delle quali è stato loro attribuita la competenza in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come confermato più volte da codesta Ecc.ma Corte (sentenze n. 328 del 2006, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005).

In conseguenza dell'inclusione delle Province autonome al pari delle Regioni nell'ambito degli enti che beneficiano del finanziamento statale della spesa sanitaria, lo stesso comma 481, per quanto riguarda le Province autonome impone alle stesse di accantonare, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, un concorso corrispondente alla riduzione del finanziamento statale. Quindi, anche per il profilo dell'accantonamento, che è una semplice conseguenza della premessa della norma, tale disposizione è in contrasto con le norme appena citate.

Analogamente il comma 526 non prevede nessuna forma di accordo con lo Stato, né una finalizzazione della norma stessa, o un criterio di riparto che consente di verificarne la proporzionalità, ma pone unilateralmente a carico di ciascuna autonomia speciale la relativa misura di concorso, ponendosi in contrasto con i parametri statuari sopra evidenziati.



Tuttavia, principalmente il comma 526 è lesivo perché predetermina il contenuto delle norme di attuazione in violazione dell'articolo 107 dello Statuto e perché impone — in attesa delle predette norme — un accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza delle Province autonome in violazione, in particolare, degli articoli 75 e 104 dello Statuto speciale.

Analogamente e per le stesse ragioni è lesivo il comma 527, che presuppone la legittimità dei concorsi previsti dal comma 526.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità delle norme impugnate, per violazione degli articoli 8, n. 1); 9, n. 10); e 16 dello Statuto; del Titolo VI dello Statuto, in particolare degli articoli 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

c) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 499, 500, 502, 504 della legge 27 dicembre 2013, n. 147

I commi 499, 500, 502 e 504 della legge n. 147/2013 modificano rispettivamente i commi 454, 455, 461 e 463 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, disposizione, queste, già oggetto di impugnativa da parte della Provincia autonoma di Bolzano (ricorso sub n. 30/2013), eccetto il comma 454.

Tuttavia, tale ultimo comma, nonostante che nella premessa del primo periodo, non modificata, vengano espressamente escluse la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano («454. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2017, l'obiettivo in termini di competenza euro-compatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011: ...), per effetto della sostituzione della lettera *d*) ad opera del comma 499, lettera *b*), prevede ora a carico della Provincia autonoma di Bolzano un concorso agli obiettivi di finanza pubblica mediante la riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 nella misura pari a 26 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 35 milioni di euro per gli anni 2015-2017 (importi indicati in apposita tabella).

Quindi, il comma 499 prevede ulteriori contributi a carico delle Province autonome. Esso, inoltre, proroga al 2017 gli accordi sulle misure di concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle autonomie speciali, escluse la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e le Province autonome, già previsti sino al 2016.

È evidente che questa norma è affetta da irragionevolezza in quanto internamente contraddittoria.

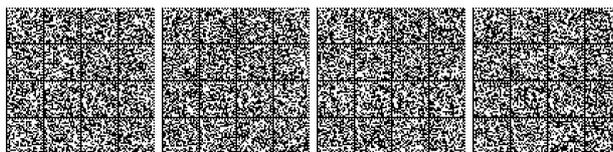
Il comma 500, invece, che, come detto, modifica il comma 455 dell'articolo 1, legge n. 228/2012, il quale è espressamente riferito alla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome; in particolare conferma gli ulteriori contributi a carico delle autonomie speciali, e con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, quelli già determinati per il 2014 in 26 milioni di euro e per gli anni 2015-2017 in 35 milioni di euro annui, nonché gli ulteriori contributi, non quantificati, a carico delle autonomie speciali.

Inoltre, il comma 502, che apporta modifiche al comma 461 dell'articolo 1, legge n. 228/2012, a seguito della sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 219 del 2013, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, come modificato dalla legge n. 228/2012, nella parte in cui si applica alle Province autonome e alle altre autonomie speciali, sostituendo il rinvio operato dal comma 461 al medesimo articolo 7, con quello al comma 462, lettera *d*), dell'articolo 1, legge n. 298/2012.

Infine, il comma 504 abroga, a decorrere dal 2014, espressamente il comma 463 dell'articolo 1, legge n. 228/2012 che a sua volta richiamava l'articolo 7 d.lgs. n. 149/2011.

Anche queste disposizioni prevedono forme di contribuzione finanziaria da parte delle Province autonome e distribuite nel tempo in relazione al carattere pluriennale della manovra finanziaria dello Stato, ulteriori rispetto a quanto già definito nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione e unilateralmente disposte dal legislatore statale, in contrasto con le disposizioni di rango statutario che prevedono in modo esaustivo le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale, e che affidano ad un accordo bilaterale a carattere paritario con lo Stato la definizione dei rapporti finanziari con lo stesso.

Come più volte precisato, il Titolo VI dello Statuto speciale definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, sulla base dell'accordo richiesto ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto medesimo.



Le norme in questione, le quali stabiliscono rispettivamente ulteriori concorsi alla finanza pubblica (commi 499 e 500) e sanzioni relative all'inosservanza del patto di stabilità interno (commi 502 e 504), interferiscono con la predetta autonomia finanziaria e con il sistema dei rapporti finanziari con lo Stato disciplinati in modo esaustivo dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, per cui si pongono in contrasto con le norme ivi contenute, in particolare con l'articolo 79, nonché con gli articoli 104 e 107 dello stesso Statuto, che presuppongono la conclusione di un accordo bilaterale per la modificazione di tali rapporti nonché delle norme statutarie che li disciplinano.

Inoltre, il comma 502 è lesivo perché richiamo la lettera *d*) del comma 462 dell'articolo 1, legge n. 228/2012, che in particolare, nell'ambito delle sanzioni per il mancato rispetto del patto, riferite anche alle Province autonome, prevede il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto, interferendo altresì nella sua organizzazione.

Per l'ipotesi in cui il comma 463 (riguardante gli adempimenti prescritti per sanare l'eventuale inosservanza del patto di stabilità, riferito anche alle Province autonome) dell'articolo 1, legge n. 228/2012 abbia trovato applicazione nel 2013, il comma 504, che lo abroga dal 2014, è lesivo perché ne conferma l'operatività per il 2013.

I commi 502 e 504, in quanto riferiti ai predetti commi 461 e 463, violano gli stessi parametri statutari e di attuazione statutaria già individuati nella precedente impugnazione sub n. 30/2013.

Infatti, con i commi 461 e 463 dell'articolo 1, legge n. 228/2012 il legislatore statale si è spinto sino a definire tipologia e contenuto del monitoraggio e delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per la Provincia e per gli enti locali del suo territorio, in palese violazione del nuovo Titolo VI dello Statuto speciale, modificato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto medesimo, che stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che trovino applicazione nella provincia le sole disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale (art. 79 St.).

In merito, codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 133 del 2010 ha già chiarito che la definizione delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno per la provincia e per gli enti locali del rispettivo territorio, non può la legge ordinaria dello Stato definire unilateralmente il loro contenuto in violazione degli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale.

Risulta, pertanto, palese, l'illegittimità delle norme impugnate, per violazione del Titolo VI dello Statuto, in particolare degli articoli 79, 80 e 81; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

d) Illegittimità costituzionale dell'articolo commi 711, 712 e 729 della legge 27 dicembre 2013, n. 147

Nell'ambito delle norme istitutive dell'imposta unica comunale e della relativa disciplina, contenuta nei commi da 639 a 731, altre disposizioni — e specificatamente i commi 711, 712 e 729 confermano, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui al comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, il meccanismo degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle Province autonome, come strumento ordinario di regolamentazione dei rapporti finanziari in particolare in materia di finanza locale tra lo Stato e le Province autonome.

Il comma 711, nel mentre assicura ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna l'effettivo ristoro del minor gettito dell'imposta municipale propria di cui al comma 1 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per i Comuni delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano aventi competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria determinato dall'applicazione dei commi 707, lettera *c*), e 708 avviene unicamente attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5.8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi del comma 17 dello stesso articolo.

Inoltre, il successivo comma 712 prevede che, per gli stessi Comuni, a decorrere dall'anno 2014, ai fini di cui al comma 17 dell'articolo 13 d.l. n. 201/2011, non si tenga conto del minor gettito da imposta municipale propria derivante dall'applicazione del comma 707.

Tale norma contiene un meccanismo perverso, in quanto arriva a prevedere che l'entità degli accantonamenti da effettuare a carico della Provincia autonoma di Bolzano ai fini di cui al comma 17 dell'articolo 13 d.l. n. 201/2011, venga determinata prescindere dal minor gettito dell'imposta municipale propria derivante da agevolazioni introdotte con la normativa statale. Lo Stato, in pratica, introduce esenzioni che abbattano il gettito da imposta municipale propria, ma applica alla Provincia autonoma di Bolzano accantonamenti come se l'esenzione non fosse stata introdotta.



Il comma 729, che apporta modificazioni al comma 380 dell'articolo 1, legge n. 728/2012, conferma che il comma 17 dell'articolo 13, d.l. n. 201/2011 continua ad applicarsi nei territori delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Quindi, viene reiterato il meccanismo già contestato previsto dall'articolo 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (ricorsi sub n. 40/2012 e n. 30/2013), e cioè fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 27 legge 5 maggio 2009, n. 42), è accantonato a favore del bilancio dello Stato un importo pari a tale maggior gettito stimato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) l'imposta municipale propria sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili. Conseguentemente, poiché il predetto comma 17 incide in modo indistinto sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, esso determina la variazione delle norme sulla devoluzione non soltanto per quanto riguarda il gettito e delle successive imposte patrimoniali sugli immobili tipicamente attribuito ai Comuni, ma anche il gettito delle altre imposte (IRPEF e relative addizionali) attribuite nella misura definita dallo Statuto speciale a questa Provincia.

Anche le norme qui impugnate violano le norme che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome e sono, quindi, in stridente contrasto con il Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, e, in particolare, il sistema di finanziamento delle autonomie, garantito, in particolare, dall'articolo 75 dello Statuto e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato, definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 dello stesso Statuto, nonché le relative norme di attuazione (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268) ed i principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

Quanto alle specifiche competenze in materia di finanza locale, le norme contrastano poi con gli articoli 80 e 81 dello Statuto di autonomia.

Infatti, va ricordato che l'articolo 80, comma 1, attribuisce ora alle Province autonome la potestà legislativa primaria (prima era concorrente) in materia di finanza locale. Il comma 3 del medesimo articolo (prima comma 1-ter) prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettassero con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle Province autonome.

L'articolo 81, comma 2, dello Statuto speciale prevede che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

Inoltre, come già ricordato, la normativa di attuazione statutaria disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'erario (articoli 9, 10 e 10-bis d.lgs. n. 268/1992) e contiene specifiche disposizioni per quanto attiene l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18 e 19 d.lgs. n. 268/1992).

In particolare, l'articolo 17 d.lgs. n. 268/1992, attribuendo alle Province autonome le funzioni statali in materia di finanza locale (comma 1), prevede che le medesime disciplinino con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, mentre l'articolo 18 demanda alla legge provinciale la definizione delle modalità e dei criteri per la conclusione dell'accordo previsto dal predetto articolo 81 dello Statuto speciale (comma 2).

Trattasi di un modello di finanza locale connotato da un carattere di finanza derivata rispetto al sistema finanziario provinciale che include il sistema delle relazioni finanziarie tra le Province autonome ed i comuni dei rispettivi territori, oggetto di una disciplina autonoma, che esclude di norma trasferimenti diretti dallo Stato ai comuni.

Nello specifico, in merito alla disciplina vigente per assicurare il rimborso ai comuni delle minori entrate derivanti da diminuzioni del gettito dei tributi locali, appare opportuno richiamare la norma che continua a trovare applicazione per i comuni ricadenti nei territori delle Province autonome (e delle altre autonomie speciali dotate di competenza in materia di finanza locale) e che dispone che i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore delle medesime province autonome ed autonomie speciali, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione (comma 4 dell'articolo 1, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, mantenuto in vigore ai sensi dell'articolo 13, comma 14, lettera a) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).



Il rispetto degli statuti speciali e delle norme di attuazione per quanto riguarda questa Provincia comporta che i criteri e le modalità di riparto delle risorse finanziarie da attribuire ai comuni siano definiti nell'ambito del sistema finanziario provinciale.

Questa Provincia, con ricorso sub n. 1/2014, ha anche contestato le norme contenute nell'articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito in legge, che temperava l'impatto sulle finanze locali dell'eliminazione dell'IMU sulla prima casa, facendo rinvio ai predetti meccanismi di adeguamento, in quanto in contrasto con il Titolo VI dello Statuto e relative norme di attuazione, e, in particolare, il sistema di finanziamento delle autonomie, garantito, in particolare, dall'articolo 75 dello Statuto e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato, definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 dello stesso Statuto, dal momento che detta disposizione introduce ulteriori modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nel 2009 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Con riferimento, quindi, ai commi 711, 712, 729, il rinvio ai meccanismi dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali devolute a questa Provincia ripropone — come nelle disposizioni già impugnate — la violazione dell'assetto statutario delle competenze sopra descritto.

Con specifico riferimento alle disposizioni (in particolare comma 711), che prevedono forme di rimborso in favore dei comuni attraverso un minor accantonamento, queste sono illegittime nella parte in cui non prevedono un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale a favore del bilancio delle Province autonome, pari all'importo dovuto a vantaggio dei relativi comuni a titolo di rimborso della minore entrata derivante dalla riduzione del gettito dell'IMU — così come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 — in luogo della prevista compensazione tra quanto dovuto dallo Stato a titolo di rimborso della minore entrata IMU dei comuni con quanto dovuto dalle Province autonome a titolo di accantonamento a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti ai sensi dello Statuto speciale alle medesime Province autonome.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità delle norme impugnate, per violazione del Titolo VI dello Statuto, in particolare gli articoli 75, 75-bis 79, 80 e 81; deoli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare gli articoli 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19; dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

e) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 213, della legge 27 dicembre 2013, n. 147

Il comma 213 modifica il comma 9-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 135.

La modifica consiste nell'aggiunta, alla fine, dei seguenti periodi: «Sono fatte salve le disposizioni previste dall'articolo 14, comma 24-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per consentire l'attuazione dei processi di stabilizzazione di cui al presente articolo, in ogni caso nel rispetto del patto di stabilità interno. A tal fine gli enti territoriali delle regioni a statuto speciale calcolano il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo erogato dalle regioni, attribuite nei limiti dei risparmi di spesa realizzati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui al primo periodo; la verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 76, commi 4 e 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è ultimata tenendo conto di dati omogenei. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno e successive modificazioni per l'anno 2013, al solo fine di consentire la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2014, non si applica la sanzione di cui alla lettera d) del comma 26 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni. Per l'anno 2014, permanendo fabbisogno organizzativo e le comprovate esigenze istituzionali volte ad assicurare i servizi già erogati, la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, fermo quanto previsto nei periodi precedenti, può essere disposta in deroga ai termini e vincoli di cui al comma 9 del presente articolo.»

Tale norma, qualora fosse ritenuta applicabile anche a questa Provincia e agli enti territoriali sul suo territorio, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali provinciali sotto diversi profili.

In primo luogo, si tratta di una norma che interviene nella materia del coordinamento della finanza pubblica ma non ha carattere di principio fondamentale, in quanto è una norma dettagliata, direttamente applicabile, che limita una voce puntuale di spesa e pone un vincolo non temporaneo. Essa, dunque, viola l'autonomia finanziaria della Provincia (Titolo VI dello Statuto e d.lgs. n. 268/1992) e l'art. 117, comma 3, della Costituzione (se ritenuto più favorevole), che prevede la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. È opportuno ricordare che



«spetta alla regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti» (art. 16 d.lgs. n. 268/1992) e che «le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale» (art. 17, comma 3, d.lgs. n. 268/1992).

Inoltre, il nuovo comma 9-bis dell'articolo 4, d.l. n. 101/2013, dettando norme direttamente applicabili in una materia di competenza provinciale, viola l'articolo 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, recante norme di attuazione allo Statuto concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento, che stabilisce un regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali nella materia di competenza provinciale. L'obbligo di mero adeguamento, previsto dal precitato articolo 2, è ribadito — per le leggi aventi finalità di coordinamento della finanza pubblica che concretano limiti statutari dall'articolo 79, comma 4, secondo periodo, dello Statuto.

Infine, la norma in questione viola l'articolo 79 dello Statuto, che regola in modo esaustivo le modalità di concorso della Provincia al risanamento della finanza pubblica e le procedure di definizione del patto di stabilità interno, precisando che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2), che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo», che «spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, [...]», che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (comma 3) e che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo» (comma 4).

Oltre a violare la competenza della Provincia autonoma di Bolzano stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità e a provvedere alle funzioni di coordinamento nei confronti degli enti locali, la norma in questione costituisce un'ingerenza nella sua competenza legislativa primaria in materia di organizzazione duali uffici e del personale di cui all'articolo 8, primo comma, n. 1), dello Statuto speciale di autonomia e della correlativa potestà amministrativa di cui all'articolo 16 dello stesso Statuto.

Infine, in relazione agli enti locali, tale norma violerebbe altresì l'autonomia finanziaria degli enti locali e la competenza della Provincia in materia di finanza locale, di cui agli articoli 80 e 81 dello Statuto e l'articolo 17, d.lgs. n. 268/1997.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità della norma impugnata, per violazione degli articoli 8, n. 1), e 16 dello Statuto; del Titolo VI dello Statuto, in particolare degli articoli 79, 80 e 81; del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare dell'articolo 2; del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli articoli 16 e 17; dell'articolo 117 della Costituzione; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

f) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*

Dispone, infine, il comma 55 che «Una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione animale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580. I criteri e le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti delle norme del presente comma sono definiti con il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, della suddetta legge n. 580 del 1993. La presente disposizione non comporta effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale di cui all'articolo 18, comma 4, della legge n. 580 del 1993.»

Anche quest'ultima norma viola il sistema delle relazioni finanziarie della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con lo Stato.

Infatti, pur avendo la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, in forza dell'articolo 4, primo comma, n. 8), dello Statuto di autonomia, competenza legislativa primaria in materia di ordinamento delle camere di commercio e pur prevedendo l'articolo 2 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, recante norme di attuazione allo Statuto speciale in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati, che è la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ad esercitare le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura, esercitate, sia direttamente dagli organi centrali e perife-



rici dello Stato, sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, con l'articolo 1 della legge regionale 17 aprile 2003, n. 3, la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ha delegato, a decorrere dal 1° febbraio 2004, alla Provincia autonoma di Bolzano le sue funzioni amministrative in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Ora, benché il comma 55 introduca un vincolo finanziario imposto apparentemente al sistema delle Camere di commercio, è evidente che, destinando la norma in questione risorse, peraltro indeterminate, da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ad un fondo destinato al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, con conseguente sottrazione delle stesse alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sussiste una palese violazione dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, il quale non solo definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, ma, in particolare, attribuisce alle Province stesse la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento anche con riferimento alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità della norma impugnata, per violazione del Titolo VI dello Statuto, in particolare dell'articolo 79; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale.

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 55, 157, 179, 213, 429, 431, lettera b), 435, 481, 499, 500, 502, 504, 508, 511, 526, 527, 711, 712 e 729 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Bolzano-Roma, 24 febbraio 2014

Avv. VON GUGGENBERG - Avv. BEIKIRCHER - Avv. BERNADRI - Avv. FADANELLI - Avv. COSTA

14C00059

N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 4 marzo 2014
(della Regione Campania)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disposizioni afferenti la protezione civile - Imputazione dei rapporti attivi e passivi, dei procedimenti giurisdizionali pendenti nonché dei rapporti derivanti dalle dichiarazioni dei grandi eventi, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 - Previsione che, alla scadenza dello stato di emergenza, succedano a titolo universale le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti (comprese le Regioni), ove i soggetti nominati ai sensi del citato art. 5 siano rappresentanti delle stesse amministrazioni ed enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale per l'imputazione alle Regioni di spese connesse all'esercizio di funzioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o di organi statali - Esorbitanza delle spese di competenza legislativa statale concorrente in materia di protezione civile per l'emanazione di disciplina di dettaglio anziché di principi fondamentali - Violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio - Lesione del principio di ragionevolezza per la successione delle Regioni anziché dello Stato nei rapporti processuali facenti capo alle gestioni commissariali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118 e 119.



Ricorso della Regione Campania (codice fiscale n. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, on. dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, giusta delibera della Giunta regionale n. 37/2014- e giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (codice fiscale CRVBMN54D19H501A), del libero foro, e dall'avv. Maria D'Elia (codice fiscale DLEMRA53H42F839H), dell'Avvocatura regionale, e elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma in via Poli n. 29 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2013, n. 302, per violazione degli artt. 119, 118, 117, comma 3, 81, 3 e 97 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza.

FATTO

Con legge n. 147 del 27 dicembre 2013, il Parlamento ha adottato la legge di stabilità 2014, il cui art. 1 al comma 422 così statuisce: «Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'art. 5 commi 4-*ter* e 4-*quater* della legge 24 febbraio 1992, n. 225, subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'art. 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'art. 5 bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».

La disposizione sopra richiamata prevede dunque che alla chiusura delle gestioni commissariali di cui alla legge 24 febbraio 1992 n. 225, comprese quelle relative ai grandi eventi, ricada sulle amministrazioni e sugli enti ordinariamente competenti l'intera gestione delle posizioni attive e passive riferibili alla medesima gestione commissariale, nonché la responsabilità di parte processuale nei procedimenti giurisdizionali pendenti.

Il subentro nel contenzioso, per espressa previsione normativa, dovrebbe avvenire anche ai sensi dell'art. 110 C.P.C. (che regola la successione nel processo), in virtù del quale «Quando la parte viene meno per morte o per altra causa, il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto».

La norma della legge di stabilità, peraltro, trova applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati, ai sensi delle ordinanze previste dall'articolo 5 della legge n. 225/1992, siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati.

L'art. 1, comma 422 della legge n. 147/2013 risulta lesivo delle prerogative della Regione Campania e viziato da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

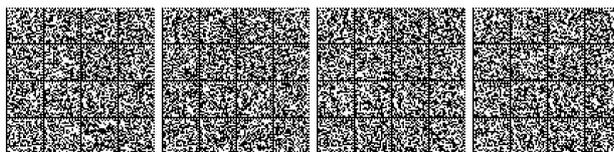
DIRITTO

Premessa.

Prima di passare in rassegna le singole censure di costituzionalità, appare opportuno esaminare il sistema di protezione civile, così come delineato dalla legge n. 225/1992.

Tale sistema è improntato su una ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle tipologie di eventi emergenziali che vengono in rilievo (art. 2 della legge n. 225/1992).

In particolare, l'art. 2 comma 1 della citata legge distingue tre diverse tipologie di eventi: (i) quelli che richiedono interventi attuabili da singoli enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lett. *a*); (ii) quelli che richiedono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lett. *b*); (iii) quelli che devono essere fronteggiati con mezzi o poteri straordinari (lett. *c*: «calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo»).



Con riferimento agli eventi indicati alla lettera c) dell'art. 2 della legge n. 225/1992, le funzioni di intervento sono attribuite alla competenza statale; né potrebbe essere diversamente, trattandosi di funzioni «che hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione» (Corte cost. sentenza n. 284 del 14 luglio 2006).

Lo Stato è dunque titolare di una specifica competenza a disciplinare gli eventi di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della legge n. 225/1992, che si sostanzia, tra l'altro, nel potere di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone la durata e l'estensione territoriale, in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli accadimenti.

Il predetto potere può essere esercitato anche mediante l'adozione di ordinanze, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2 legge n. 225/1992).

È possibile inoltre che, per l'attuazione degli interventi di emergenza, lo Stato si avvalga di commissari delegati, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 5, comma 4 legge n. 225/1992).

Il commissario delegato agisce nella veste di organo statale, essendo appunto lo Stato l'unico soggetto titolare della gestione dello stato emergenziale; ne discende che, indipendentemente dall'ambito territoriale di efficacia, i provvedimenti posti in essere dai commissari devono essere considerati atti dell'amministrazione centrale dello Stato, finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte nella situazione d'emergenza.

In tal senso è chiara la sentenza di Codesta Corte, secondo cui: «... indipendentemente dal loro (più o meno determinato) ambito territoriale di efficacia, i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte. Difatti, la dichiarazione della situazione di emergenza — ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 — ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della medesima legge, e cioè, non quelli naturali o connessi con l'attività dell'uomo suscettibili di essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (sentenza Corte cost. n. 237 del 26 giugno 2007; *cfr.* anche Corte cost. n. 417 del 5 dicembre 2007 e Corte cost. n. 92 del 4 aprile 2008).

La predetta conclusione è stata peraltro costantemente ribadita anche da autorevole giurisprudenza amministrativa, la quale in più occasioni ha avuto modo di affermare che il Commissario Delegato di cui si avvale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della protezione civile, per l'esecuzione dei compiti di cui alla legge 24 febbraio 1992 n. 225 è dotato, rispetto al delegante di autonomia amministrativa, finalizzata strettamente ed esclusivamente al raggiungimento degli obiettivi assentitigli per il superamento dello stato emergenziale alle condizioni e nei termini previsti ai sensi dell'art. 5 commi 1 e 2 della legge n. 225 del 1992: «Gli atti assunti nell'esercizio delle funzioni delegate sono, pertanto, riferibili alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, autorità che esercita nei confronti del commissario delegato attività di supervisione e di indirizzo» (*cfr. ex plurimis* Tar Lazio, 18 ottobre 2012, n. 8595 e 9 agosto 2010 n. 30425); e ancora: «L'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia è un ufficio che, sebbene autonomo, fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per cui è evidente che gli atti assunti da tale organo sono riferibili alla stessa Presidenza del Consiglio, che ha nei confronti del commissario delegato un carattere di supervisione e di indirizzo» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 gennaio 2013, n. 10).

Il Commissario Delegato è, dunque, organo dell'apparato statale e i suoi atti sono sempre riferibili alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciò indipendentemente dalla circostanza che questi rivesta o meno anche un ruolo di rappresentanza dell'amministrazione e dell'ente ordinariamente competente: «l'attività svolta dal Sindaco non implica automatica responsabilità del Comune per l'adempimento delle conseguenti obbligazioni ... al fine dell'imputazione della suddetta responsabilità occorre verificare di volta in volta ed in base alla disciplina normativa di riferimento l'appartenenza dello specifico interesse pubblico perseguito, risultando riferibile l'attività svolta allo Stato o al Comune a seconda della titolarità dell'interesse medesimo» (Cass. Civ., Sez. II[^], 6 dicembre 2005, n. 26691; nella specie, la Suprema Corte confermava la sentenza di merito e il difetto di legittimazione passiva del Comune, avendo il Sindaco agito nella qualità di Commissario Straordinario di Governo); e ancora: «In ipotesi di impugnativa di atti del sindaco adottati nella qualità di commissario delegato giusta ordinanza della presidenza del consiglio, quest'ultima è soggetto legittimato passivo» (TAR Lazio, Sez. I, 18 ottobre 2012, n. 8598).

Dalle considerazioni sin qui svolte se ne deduce dunque che:

lo stato di emergenza di cui alla lett. c dell'art. 2 della legge n. 225/1992 rende necessario l'uso di un potere straordinario, di tipo anche gestionale, di cui è titolare soltanto lo Stato quale autorità centrale;



il Commissario delegato è organo dello Stato centrale, di cui si avvale il competente apparato statale per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge n. 225/1992.

Delineato come sopra il quadro di riferimento ed in ragione di esso appare evidente che l'art. 1, comma 422, della legge di stabilità 2014 presenti manifesti profili di illegittimità costituzionale.

1. Illegittimità dell'art. 1, comma 422, della legge n. 147/2013, per contrasto con gli artt. 119, commi 1, 4 e 5, Cost.

1.1. La norma in esame viola, in primo luogo, l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost., comma 1.

Come è noto, l'articolo 119 della Costituzione prevede che le Regioni e gli enti locali finanzino le proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione, con i mezzi prelevati dalla propria collettività, salva naturalmente l'esigenza di perequazione delle situazioni meno avvantaggiate.

Le Regioni sono dunque titolari di autonomia finanziaria, intesa sia come autonomia di entrata, sia come autonomia di spesa e più in generale come potestà di stabilire e gestire in modo autonomo le risorse finanziarie di cui necessitano per la realizzazione delle funzioni loro affidate.

Orbene, la disposizione di cui al comma 422 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014, in primo luogo, pregiudica l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni poiché, prevedendo un meccanismo automatico di subentro in tutti i giudizi in corso di cui sono parte i commissari delegati, impone alle Regioni (e agli altri enti territoriali ordinariamente competenti) di farsi carico della gestione di tutto il contenzioso pendente riferibile ai Commissari delegati, e dunque le obbliga ad utilizzare le proprie risorse per sostenere oneri finanziari (quali spese di giudizio o conseguenti ad eventuali condanne risarcitorie), non preventivati e non autonomamente decisi.

Le Regioni, in definitiva, si vedranno spogliate di risorse finanziarie che avrebbero potuto utilizzare per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e che invece dovranno essere destinate per scopi differenti imposti dalla legge statale.

Le scelte di spesa compiute dall'ente territoriale risulteranno pertanto inevitabilmente alterate, dovendosi la Regione sobbarcare i costi e ogni altra conseguenza economica di un contenzioso intrapreso e deciso non dall'ente, bensì da un organo statale.

L'applicazione della disposizione in questione compromette altresì l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni.

In particolare, per quel che concerne la Regione Campania, la portata del contenzioso nel quale l'ente territoriale dovrebbe subentrare è davvero ingente.

Si pensi che già solo l'ordinanza n. 17 del 27 dicembre 2013 del Commissario De Biase individua ben 76 giudizi pendenti.

Dal predetto contenzioso non possono che scaturire per la Regione spese per la difesa in giudizio ed eventuali condanne risarcitorie in caso di soccombenza di notevole entità, a fronte delle quali si paleserebbe la carenza delle necessarie risorse finanziarie per provvedere alla loro copertura.

Si prefigura così la possibilità concreta che la Regione, trovandosi nell'impossibilità finanziaria di far fronte alle nuove spese attraverso le dotazioni previste a legislazione vigente, sia costretta a deliberare aumenti fiscali o comunque a perseguire politiche di entrata, che altrimenti non avrebbe posto in essere.

Peraltro, l'eventuale nuova imposizione fiscale a cui la Regione sarebbe costretta per far fronte alle spese conseguenti al subentro di cui al comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 peserebbe irragionevolmente proprio sull'ente nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subirebbero un pregiudizio aggiuntivo rispetto a quello già sopportato a causa dell'evento emergenziale.

1.2. La disposizione in esame contrasta altresì con gli artt. 119, commi 4 e 5 della Costituzione.

Nel dettaglio, il quarto comma dell'art. 119 Cost. stabilisce che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e quote di spettanza del fondo perequativo) consentono ai Comuni, alle Province, alle città metropolitane e alle Regioni di finanziarie integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Il quinto comma dell'art. 119 Cost. prevede inoltre che, in deroga al principio di corrispondenza tra funzioni esercitate ed entrate ordinarie, lo Stato destini risorse aggiuntive a singoli enti territoriali per garantire la realizzazione di alcuni valori fondamentali della Repubblica, nonché per provvedere a scopi che esulano dal normale esercizio delle funzioni spettanti agli enti territoriali.

In definitiva le citate norme costituzionali consacrano un principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, il quale non solo non consente che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio, ma presuppongono altresì le risorse ordinarie degli enti territoriali siano destinate soltanto alle funzioni da essi svolte e non certamente al finanziamento di funzioni svolte dallo Stato o da organi statali.



Ebbene il suddetto principio di corrispondenza tra risorse finanziarie degli enti territoriali e funzioni proprie di ciascun ente risulta inevitabilmente compromesso dal comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147/2013.

Come dedotto in premessa, infatti, lo Stato «ha una specifica competenza» a disciplinare gli eventi di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della legge n. 225/1992.

Tale competenza è esercitata anche attraverso i commissari delegati, i quali rappresentano la longa manus dell'apparato statale, essendo appunto lo Stato unico soggetto titolare della gestione della situazione emergenziale e dunque l'unico legittimato ad adottare gli interventi necessari al suo superamento.

I provvedimenti assunti dai commissari delegati sono dunque emanazione delle funzioni emergenziali proprie dell'amministrazione centrale dello Stato e pertanto sempre imputabili alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciò posto, è innegabile che l'applicazione del comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 preveda un meccanismo di subentro automatico dell'ente territoriale nella gestione del contenzioso intrapreso da e nei confronti delle es gestioni commissariali, che ha come effetto immediato quello di far gravare sul bilancio dell'ente, colpito dall'evento straordinario, il costo di interventi connessi all'esercizio di funzioni rientranti, per espressa previsione di legge, nella competenza esclusiva dello Stato ovvero di organi statali.

Il venir meno del collegamento tra risorse finanziarie della Regione e funzioni proprie dell'ente concretizza pertanto la violazione dei commi 4 e 5 dell'art. 119 Cost.

La sussistenza di un contrasto tra la norma in esame e l'art. 119, commi 1, 4 e 5 Cost. trova peraltro conferma in una recente pronuncia di Codesta Ecc.ma Code, la n. 22 del 16 settembre 2012, avente ad oggetto l'art. 2 comma 2-*quater* del decreto legge 29 dicembre 2010 n. 225, nella parte in cui introduceva i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* primo periodo all'art. 5 della legge n. 225/1992.

Si trattava, in particolare, di disposizioni concernenti il finanziamento delle spese relative ad eventi calamitosi di maggiore gravità, che condizionavano l'intervento finanziario dello Stato alla persistenza dell'insufficienza di risorse regionali anche dopo l'attivazione di aumenti fiscali, ovvero al riconoscimento da parte del Governo della «rilevanza nazionale» dell'emergenza.

Ebbene la Corte ne dichiarava l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 Cost, atteso che «le norme impugnate, in quanto impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente. Risulta violato altresì il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse».

2. Illegittimità dell'art. 1, comma 422, della legge n. 147/2013 per contrasto con gli artt. 117 comma 3 e 119 Cost.

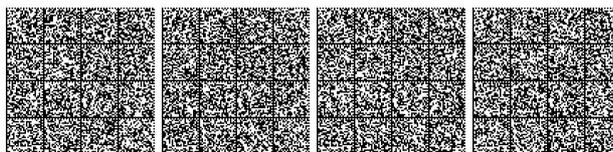
L'art. 1, comma 422, della legge di stabilità 2014, nel caricare la Regione Campania di tutte le spese derivanti da scelte gestionali operate dai commissari delegati e connesse ai contenziosi instaurati da e nei confronti di questi ultimi, interviene pesantemente, condizionandola e limitandola, sull'autonomia finanziaria regionale, con violazione oltre che dell'art. 119, anche dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

L'ambito delineato dalla combinazione delle predette previsioni costituzionali attiene alla materia della finanza pubblica, in un'accezione che comprende sia la necessaria stabilità di bilancio in risposta all'esigenza di unità economica dell'ordinamento, sia il bisogno di garantire gli indispensabili spazi di autonomia alle Regioni (e agli altri Enti minori) nelle scelte decisionali inerenti le loro competenze.

La ricerca di un punto di equilibrio tra queste due esigenze coinvolge numerosi livelli istituzionali, in particolare ove si considerino altresì i vincoli di natura comunitaria che comportano l'obbligo di uniformazione a criteri di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

L'intervento statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ex art. 117, comma 3, Cost. si è spesso giustificato con la difficoltà degli Enti locali e delle Regioni di far fronte agli impegni assunti a livello europeo.

Tuttavia tale intervento statale, riguardando una materia rientrante fra quelle a legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alla Regione la disciplina di dettaglio.



Orbene la norma in esame, imponendo alla Regione Campania dei precisi vincoli di spesa, ovvero obbligandola a destinare risorse proprie a spese di giudizio non preventivate e non decise in autonomia, si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 117, comma 3 Cost.

All'uopo è opportuno ribadire «il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004)» (Corte cost., sent. n. 417 del 2005).

E ancora, secondo Codesta Ecc.ma Corte, la legge statale «può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenza n. 36 del 2004)”, mentre, al contrario, “la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sent. n. 390 del 2004)» (Corte cost., sent. n. 417 del 2005).

Ebbene, anche in ragione del contenuto delle decisioni di Codesta Corte sopra citate, non sembra potersi ritenere che la disciplina di cui all'art. 1, comma 422, della legge di stabilità 2014 rechi soltanto principi di coordinamento.

La norma in questione detta infatti una disciplina specifica e di dettaglio, scollegata da qualsiasi obiettivo nazionale o comunitario e totalmente lesiva delle prerogative regionali.

3. Illegittimità dell'art. 1, comma 422, della legge n. 147/2013, per contrasto con gli artt. 118 e 119 cost. in combinato disposto con gli artt. 81 e 97 cost.

Per tutto quanto detto sub 1 risulta innegabile che l'applicazione del comma 422 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 precluda alla Regione la libera disponibilità di alcune somme, le quali dovranno essere destinate alla copertura delle spese scaturenti dal subentro, imposto dalla norma in esame, nel contenzioso pendente.

La perdita della gestione diretta di liquidità, derivante dall'applicazione della citata norma, non può che riflettersi anche sulle capacità operative della Regione: riducendo infatti le disponibilità finanziarie degli enti territoriali e sottraendo agli stessi la possibilità di gestire in modo libero e responsabile le proprie risorse, si rende altresì più difficoltoso fronteggiare i costi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di attribuzione regionale.

Ne risulta pertanto lesa non solo l'art. 118 Cost. ma anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., il quale, richiedendo che ciascuna amministrazione provveda rapidamente ed efficacemente all'espletamento delle proprie funzioni, esige che l'esercizio di queste ultime sia adeguatamente sorretto da beni e risorse, anche finanziarie.

A ciò si aggiunga inoltre che la disposizione di cui al comma 422 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014, attraverso l'imposizione del subentro degli enti territoriali nel contenzioso in corso facente capo ai Commissari Delegati e del conseguente onere di spesa, avrebbe dovuto, anche ai sensi dell'art. 81 Cost., prevedere adeguate misure compensative.

È vero infatti che a seguito di manovre di finanza pubblica è possibile determinare riduzioni finanziarie delle Regioni.

Tuttavia, resta indispensabile che le predette manovre non comportino uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa finanziaria dell'ente territoriale e tale da rendere insufficienti le risorse delle quali ciascuna regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 431 e 381 del 2004).

4. Illegittimità dell'art. 1, comma 422, della legge n. 147/2013, per violazione degli articoli 3 e 97 e 117, comma terzo, cost. e del principio di ragionevolezza.

4.1. La disposizione della legge di stabilità all'esame di Codesta Corte viola altresì gli articoli 3 e 97 e 177, terzo comma, della Costituzione.

Essa infatti presenta profili di irragionevolezza e incongruità che si riflettono in termini negativi anche sull'autonomia costituzionalmente garantita della Regione Campania, nonché sulla stessa possibilità per l'ente territoriale di erogare servizi alla propria collettività.



Nel dettaglio la nuova disposizione, che impone all'amministrazione regionale, alla data di cessazione dello stato emergenziale, il subentro ai sensi dell'art. 110 C.P.C. nei rapporti processuali già facenti capo al Commissario delegato, risulta non coerente sia con la natura dei poteri esercitati dallo Stato in sede emergenziale, sia con la natura giuridica dei Commissari delegati per le emergenze.

In proposito si evidenzia che l'art. 110 C.P.C., in ragione del quale «Quando la parte viene meno per morte o per altra causa il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto», ha come necessario presupposto per la sua applicazione il «venir meno della parte», che si verifica appunto o per morte o per eventi alla morte assimilabili, come ad esempio l'estinzione della persona giuridica.

Orbene il caso disciplinato dall'art. 1, comma 422, della legge n. 147/2013, inerente alla cessazione dell'ufficio Commissariale per scadenza dello stato di emergenza, del tutto irragionevolmente è ricondotto alla fattispecie di cui all'art. 110 C.P.C.

Come infatti dedotto in premessa, il Commissario Delegato, nominato in virtù di quanto previsto dall'art. 5, comma 4 della legge n. 225/1992, agisce nella veste di organo a connotazione «statale», essendo lo Stato l'unico soggetto a cui può essere riconosciuta la titolarità della gestione dello stato di emergenza nelle ipotesi di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della legge n. 225/1992.

Il Commissario è *longa manus* del Governo (Corte Cost. sentenze nn. 237 del 2007, n. 41/2007 e 92/2008) e i suoi provvedimenti devono essere considerati quali atti dell'amministrazione centrale dello Stato.

Da quanto sopra se ne deduce che la cessazione della gestione commissariale per effetto della scadenza dello stato di emergenza non può certamente essere considerata alla stregua della morte ovvero dell'estinzione di persona giuridica.

Lo Stato, infatti, di cui il Commissario delegato è organo ed espressione, non viene certamente meno.

Pertanto alla cessazione delle funzioni commissariali avrebbe dovuto conseguire l'applicazione dell'art. 111 C.P.C., in virtù del quale «il processo prosegue tra le parti originarie» e non invece l'applicazione della diversa fattispecie di cui all'art. 110 C.P.C..

Sul punto peraltro si richiama la copiosa giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui «proprio nel caso di successione di diritti tra enti (anche pubblici) allorché non vi sia stata estinzione dell'ente cedente, si verifica un'ipotesi particolare di successione nel diritto controverso, ai sensi dell'art. 111 cod. proc. civ.: cioè, si noti, anche quando si abbia una successione per *universitatem* nel diritto dedotto in giudizio (purché, ripetesì, non sia venuta meno la parte). In tali casi (e quindi anche ove si ritenga che il trasferimento delle funzioni dal Ministero alle agenzie fiscali configuri un'ipotesi di successione universale ...) il processo prosegue tra le parti originarie» (Cassazione Civile, sentenza n. 11979 dell'8 agosto 2003; in tal senso anche Cassazione Civile n. 1558 del 1995; n. 4018 del 1998; n. 104 del 1999).

Il legislatore avrebbe dovuto, dunque, in coerenza con il sistema e con il ruolo e la natura giuridica della figura del commissario delegato, far conseguire alla scadenza dello stato emergenziale e alla cessazione dell'ufficio commissariale la prosecuzione di tutti i contenziosi pendenti «tra le parti originarie», ossia con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 1 comma 422 della legge n. 147/2013, al contrario, impone del tutto irragionevolmente il subentro, ex art. 110 C.P.C., degli enti territoriali nelle posizioni processuali facenti capo alle ex gestioni commissariali e pendenti alla data di scadenza dello stato emergenziale; la statuizione consente così allo Stato un'abdicazione dei propri compiti e palesa una irragionevolezza che si riverbera inevitabilmente - anche per tutto quanto dedotto *supra* - sulle attribuzioni e sulle autonomie riconosciute alle Regioni (e dunque anche alla Regione Campania) dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

4.2. Alla predetta incongruenza se ne aggiunge anche un'altra.

La norma in esame, infatti, difetta altresì di ragionevolezza, per la distinzione in essa contenuta fra le gestioni commissariali facenti capo a soggetti rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti e gestioni commissariali svolte da soggetti estranei agli enti territoriali (*cf.*: ultimo periodo del comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, secondo cui: «Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati»).

La predetta differenziazione appare priva di giustificazione, in ragione della circostanza che gli atti del Commissario delegato sono comunque e sempre imputabili al Governo centrale, a prescindere dal ruolo che questi possa rivestire nell'ente territoriale (*cf.*: giurisprudenza sopra citata).



È prospettabile pertanto la violazione da parte del comma 422, dell'art. 1 della legge di stabilità oltre che del principio di ragionevolezza anche del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., risultando la disposizione chiaramente e immotivatamente iniqua nei confronti di quegli enti territoriali nel cui territorio agiva un commissario delegato che rivestiva anche un ruolo di rappresentanza nell'ente stesso.

P. Q. M.

La Regione Campania, come sopra rappresentata e difesa, chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422 della legge n. 147/2013 per violazione degli articoli 119, 117, comma 3, 118, 81, 3 e 97 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza.

Roma, 24 febbraio 2014

Prof. Avv. Caravita di Toritto - Avv. D'Elia

14C00060

N. 13

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Porti e aeroporti - Norme della Regione Abruzzo - Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento regionale pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata mancata preventiva sottoposizione del progetto alla Commissione europea - Lamentata configurazione dell'intervento come aiuto di Stato non autorizzato - Mancato rispetto dei principi comunitari che regolano il mercato interno - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2013.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55, art. 38.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore* (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Abruzzo (C.F. 80003170661) in persona del Presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo n. 55 del 18 dicembre 2013 pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale n. 127 del 27 dicembre 2013, avente ad oggetto «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2009/128/CE e 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (legge europea regionale 2013).

L'art. 38 della legge regionale n. 55 del 2013 recante «Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo» prevede un finanziamento di € 5.573.000,00 a favore della società Abruzzese Gestione Aeroporto S.p.A. (SAGA).

Nonostante la norma regionale richiami, al comma 1, il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il finanziamento previsto non risulta essere stato sottoposto al vaglio della Commissione europea che avrebbe dovuto valutare la compatibilità della norma con i principi della concorrenza negli scambi tra il Paesi membri dell'UE.

È avviso del Governo che la norma denunciata integri un aiuto di Stato non autorizzato e violi dunque l'art. 117, comma 1 Cost., come si confida di dimostrare con l'illustrazione del seguente



MOTIVO

L'articolo 38 della legge Abruzzo n. 55/2013 viola l'articolo 117, comma 1 della Costituzione.

L'art. 38, comma 1 della legge regionale richiamata in epigrafe dispone che: «Nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Regione promuove interventi di valorizzazione del territorio attraverso un Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo (di seguito Programma).».

Il comma 2 della citata norma prevede che «Il Programma è approvato dalla Giunta regionale, su proposta della Direzione regionale competente in materia di turismo, che lo elabora di concerto con la Direzione regionale competente in materia di Trasporti, sulla base di un progetto presentato dalla Società di gestione dei servizi aeroportuali a prevalente capitale pubblico Saga S.p.A. (di seguito Saga).»

Il comma 3 della disposizione in questione stabilisce che «per il finanziamento del programma, pari a 5.573.000,00 per l'anno 2013, si fa fronte con le risorse stanziare nel Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sulla UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422».

Al comma 4, la citata norma prevede che «Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 3 al Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono (apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa:

- a) UPB 02.02.008 Capitolo di spesa 12352, in diminuzione di € 5.573.000,00;
- b) UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422, in aumento di 5.573.000,00.

Le richiamate disposizioni, nella misura in cui dispongono finanziamento regionale del Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, paiono contrastare con i principi comunitari che regolano il mercato interno e che si pongono quali vincoli per l'azione legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

Infatti, non risultando che il finanziamento previsto dalle norme regionali sia stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, lo stesso appare incompatibile con gli artt. 107 e 108 del TFUE.

Gli investimenti occorrenti alla valorizzazione del territorio attraverso il suddetto Programma rientrano nel resto nella competenza del gestore aeroportuale SAGA S.p.a. che agisce sul mercato come qualunque altro operatore economico.

In particolare, il finanziamento contemplato dalle norme censurate nel presente giudizio, tenuto conto del suo rilevante ammontare, appare incompatibile col mercato interno in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace, in modo evidente, di favorire una determinata impresa privata nell'ambito di un mercato rilevante per l'UE, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento.

Conseguentemente, l'attuazione delle norme della cui legittimità si controverte nel presente giudizio avrebbe indubbiamente l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore comunitario.

Appaiono sussistere nella presente fattispecie tutti gli elementi a cui codesto Ecc.mo Giudice delle leggi riconnette l'accertamento della sussistenza di un aiuto di Stato: «In primo luogo, quindi, deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (sentenza Altmark, causa C-280/00, del 24 luglio 2003). Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato «di importanza minore» (de minimis) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006». (sentenza n. 185 del 2011 e n. 18 del 2013).

L'art. 45, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) stabilisce infatti che «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

Risulta evidente dunque che la Regione Abruzzo ha adottato, con la norma in esame, un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto il Progetto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato disposto dell'articolo 108, paragrafo 3 TFUE e dell'articolo 45, comma 1 della legge n. 234 del 2012.



L'ammontare del finanziamento risulta inoltre nettamente superiore all'importo massimo consentito (€ 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può qualificarsi «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

La norma non prevede inoltre alcuna clausola di sospensione del finanziamento (c.d. clausola «standstill») fino alla verifica di compatibilità da parte della Commissione europea.

Codesta Ecc.ma Corte, peraltro, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe norme della stessa Regione Abruzzo (articoli 1, 2 e 3 della l.r. n. 69 del 28 dicembre 2012) con le quali disponeva un identico finanziamento a favore della Società Saga S.p.a. per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo (sentenza n. 299 del 2 dicembre 2013).

In detta sentenza è stato chiaramente affermato che: «In primo luogo, non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati - ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 - della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (€ 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea - accertamento di spettanza del giudice nazionale - risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di € 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.»

Analoghe conclusioni debbono pertanto essere raggiunte, mutatis mutandi, anche in relazione alle norme censurate nel presente giudizio, di analogo contenuto ed emanate in presenza dei medesimi presupposti.

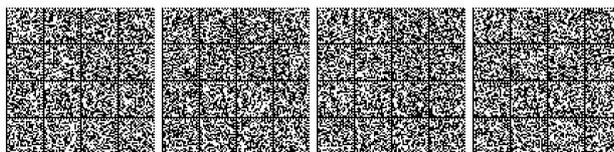
P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo n. 55 del 18 dicembre 2013 pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale n. 127 del 27 dicembre 2013, avente ad oggetto «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2009/128/CE e 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (legge europea regionale 2013), in relazione all'art. 117, comma primo Cost.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2014.

Roma, 24 febbraio 2014

L'Avvocato dello Stato: FERRANTE



N. 44

*Ordinanza del 27 settembre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria
nel procedimento civile promosso da Occhino Lino contro Ministero della giustizia*

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

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento iscritto al n. 226/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 e modif. succ. in data 5.8.2013 (assegnato a questo magistrato in data 19.9.2013) da: Occhino Lino;

nato in data 19.7.1942 a Roccaforte (ME) e residente in Messina, via Calcara n. 35;

C.F.: CCHLNI42L19H405Z;

parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dall'avv. Isgrò Vito Antonio del foro di Messina ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, presso lo studio dell'avv. Versace Barbara (via Ibico n. 1/C);

Vista la documentazione allegata;

Premesso in punto di fatto che la decisione che ha concluso il procedimento presupposto (emessa in data 27.11.2012 — 11.12.2012) è irrevocabile e che il ricorso odierno è stato depositato in data 5.8.2013;

Dato atto che la domanda è stata introdotta entro il termine di proponibilità di rito (fermo il disposto dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 nel testo vigente, secondo cui la domanda di riparazione può essere proposta a pena decadenza entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il procedimento è divenuta definitiva), donde la sua ammissibilità;

Considerato in diritto che:

— la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda — a termini dell'art. 2 comma 2 quinquies della legge citata, nel testo in atto vigente — soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori:

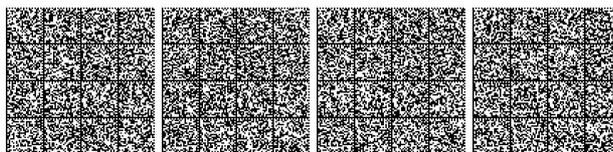
della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 C.P.C.;

della condanna del medesimo ex art. 91 primo comma secondo periodo C.P.C.;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativa d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;



— la previsione contenuta nel comma 3 del “nuovo” art. 2 bis, secondo cui “... la misura dell’indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice ...”, che ha introdotto un tetto massimo (o valore “soglia”) per la determinazione in concreto del *quantum* liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza):

1) cosa debba intendersi per “... valore del diritto accertato dal giudice ...”;

2) se l’introduzione d’un tetto massimo all’indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d’esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

Rilevato, in proposito:

— sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l’Erario delle decisioni emanande *in subiecta materia*) il “valore del diritto accertato” è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;

che per l’identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi suddetti) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d’individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli artt. 7 e ss. fino a 17 del C.P.C.;

che mentre per le cause di valore “determinato” o “determinabile”, il “valore soglia” in questione — se ad esso dovesse essere correlato — sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello *aliunde* determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l’indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l’altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o status e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l’epilogo del procedimento presupposto, nell’ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o “tetto massimo”) della concreta liquidabilità dell’indennizzo e va pertanto assunto nei novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che *in subiecta materia* notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio *in re ipsa*, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

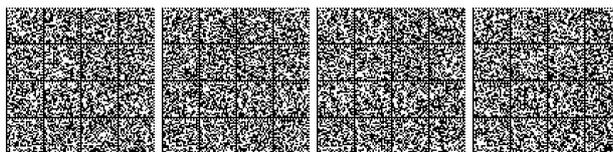
né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore “soglia” di cui al comma 3 dell’art. 2 bis della legge citata;

né che, in difetto d’allegazione o deduzione d’elementi idonei a consentirne l’identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto ne comporterebbe l’inammissibilità:

non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell’art. 640 C.P.C. (secondo cui «... Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...», con l’esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all’invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione al *petitum* (o ai *petita*), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l’effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

— sub 2), che va verificato se detta disposizione integri un’ulteriore causa d’eventuale esclusione d’indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all’istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;



ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

2.1

una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*, con conseguente ammissibilità — nonostante eventuali diversi *dicta* della Corte CEDU d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2 comma 2 quinquies;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurare l'indennizzo;

la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

2.2

una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito — tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) — e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2 quinquies comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

2.3

una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);

ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

Constatato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la *littera legis* della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

Rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente — nei sensi retro richiamati sub 1) — cosa debba intendersi per “valore del diritto accertato”;

Ritenuto, in proposito, che:

— assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: “L'indennizzo è determinato a norma dell'art. 2056 del codice civile, tenendo conto: *a*) dell'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'art. 2; *b*) del comportamento del giudice e delle parti; *c*) della natura degli interessi coinvolti; *d*) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...”), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade “nel” processo, come parrebbe *prima facie* dedursi dall'*incipit* dell'art. 2 comma 2 (“... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione”), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);



— opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittorietà o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;

non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione — in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza “rigetta” o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) — quello del valore “positivo” che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa:

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque “lucra” dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione *quo antea*, ossia il non dover corrispondere o non dover adempiere ad un *facere* altrimenti per lui oneroso nella misura del *petitum* preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;

e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti;

in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal *dictum* espresso della disposizione in esame (“... valore del diritto accertato ...”);

— di dubbia legittima appare, invece, una liquidazione equitativa che — adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni — riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse 0 o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato *ex post*, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;

e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore “soglia” in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudice *in subiecta materia*, poiché detta discrezionalità è pur sempre “vincolata” — trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) — e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

— provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente — vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) — nel giudizio presupposto;

b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nei giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto;

può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub a), il valore “soglia” comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2 bis comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub b), il valore “soglia” comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo — entro il range assentito — con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;



nell'ipotesi sub *c*), infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;

è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è *ex adverso* alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato *contra* un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione *quo antea*, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub *b*);

in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà "intatto" rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a pro' dell'attore o ricorrente — che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali, ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore "soglia" non superabile quello del valore economico del diritto *antea* goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

dato atto che, nella vicenda che ne occupa:

a) la parte ricorrente è risultata integralmente soccombente nel giudizio presupposto;

b) il procedimento presupposto ha avuto una durata:

di anni dieci, mesi sei e giorni sei per il giudizio di primo grado (dalla notifica dell'atto introduttivo, avvenuta in data 21.7.1992 al deposito della sentenza di merito in data 28.1.2003);

di anni nove e giorni ventitrè per il giudizio di secondo grado (dalla notifica dell'atto d'impugnazione in data 17.11.2003 al deposito della sentenza di merito in data 11.12.2012);

per complessivi anni diciannove mesi, e giorni ventinove;

vanno però detratti da tale durata:

per il primo grado:

il periodo decorso dalla dichiarata interruzione per decesso del procuratore costituito di parte convenuta (all'udienza del 17.3.1993) fino alla successiva riassunzione del 22.4.1993, pari a mesi uno e giorni quattro;

per il secondo grado:

il periodo decorso dalla dichiarata interruzione per decesso del procuratore di parte appellata (all'udienza dei 15.11.2004) fino alla successiva riassunzione del 21.3.2005, pari a mesi quattro e giorni cinque;

il periodo corrispondente al differimento delle udienze originante da richiesta di rinvio non determinata da esigenze processuali di sorta (per n. 1 udienza, nella data del 6.3.2008), pari a mesi tre;

e pertanto, complessivamente, esso è effettivamente durato anni diciannove, mesi undici e giorni venti;

c) esso eccede pertanto di anni quattordici, mesi undici e giorni venti rispetto ai termini di cui all'art. 2 bis e 2 ter della legge n. 89/2001;

Valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione e la circostanza dell'avvenuta compensazione integrale tra le parti delle spese di lite per i primi due gradi del giudizio;



Dato atto che presso questa Corte d'Appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da individuare per la questione esaminata, poiché:

— in precedente occasione (nei procedimenti iscritti al n. 566/2012 *VG*) essa è stata risolta da questo magistrato delegato nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

— in data 8.4.2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 *VG*) nei sensi che di seguito di riproducono:

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

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

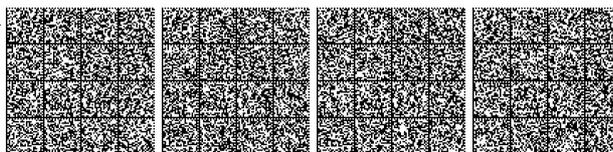
3.1. — Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale confermando alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 200, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

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

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

3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.



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

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

3.2.1. — Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, 1, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di "equa soddisfazione" ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

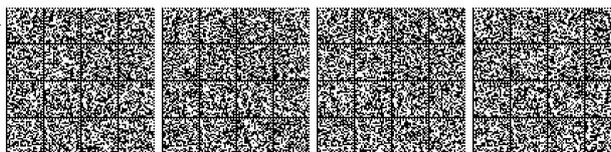
Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda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

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

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

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19.10.2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Plnto).

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



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

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

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

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

Constato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione;

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della Legge Cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 della legge 11.3.1953 n. 87;

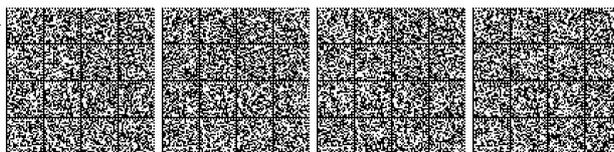
1) dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 — bis, comma 3, legge 24.3.2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1 lett. b) D.L. 22.6.2012 nr. 83, convertito con legge 7.8.2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

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

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

Così deciso in Reggio Calabria, addì 23 settembre 2013

Il Consigliere Delegato: SABATINI



N. 45

Ordinanza del 30 settembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Caratozzolo Antonio contro Ministero della giustizia

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

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

LA CORTE D'APPELLO DI REGGIO CALABRIA

Ha emesso il seguente, decreto nel procedimento iscritto al n. 239/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 in data 9 settembre 2013 (assegnato a questo magistrato in data 19 settembre 2013) da:

Caratozzolo Antonino;

nato in data 16 luglio 1935 a Messina ed ivi residente in via Andria is. 937;

codice fiscale: CRTNNN35L16F158N;

parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dall'avv. Roselli Roberto del Foro di Messina ed elettivamente domiciliato in Messina, presso lo studio del medesimo (via Cesareo n. 29 si. 185/B);

pec: avvrobertoroselli@pec.giuffre.it;

Vista la documentazione allegata e rilevato che:

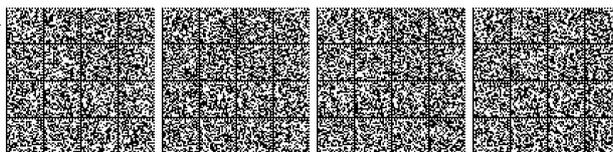
il presente ricorso è stato depositato allorché non era ancora decorso il termine di sei mesi dal momento in cui la decisione che ha concluso il procedimento presupposto è divenuta definitiva (ossia, dal 14 maggio 2013), donde l'ammissibilità della domanda;

il procedimento presupposto ha avuto una durata;

per il giudizio di primo grado, di anni quindici, mesi undici e giorni sedici (calcolata dalla data della notificazione dell'atto introduttivo, cioè dal 10 giugno 1987, a quella del deposito della sentenza di merito, avvenuto in data 27 maggio 2003), da decurtarsi tuttavia per la durata delle udienze il cui differimento è imputabile al comportamento tenuto dalle parti, compresa quella odierna ricorrente (per n. 4 occasioni, in relazione alle udienze del 14 novembre 1988, 19 febbraio 1990, 7 ottobre 1996, 25 maggio 1998) pari ed anni uno, e quindi complessivamente di anni quattordici, mesi undici e giorni sedici; di anni otto, mesi quattro e giorni ventotto per il giudizio di secondo grado (calcolata dalla data della notificazione dell'atto introduttivo, e cioè dal 30 ottobre 2003, a quella del deposito della sentenza di merito, avvenuto in data 29 marzo 2012), da decurtarsi tuttavia per la durata delle udienze il cui differimento è imputabile al comportamento tenuto dalle parti, compresa quella odierna ricorrente (per n. 6 occasioni, in relazione alle udienze del 3 febbraio 2004, 1° febbraio 2005, 23 giugno 2008, 30 marzo 2009, 21 marzo 2011, 14 novembre 2011), pari ad anni uno e mesi sei nonché dell'ulteriore periodo decorso tra la dichiarazione dell'interruzione del giudizio (avvenuta all'udienza del 21 giugno 2005) ed il deposito dell'atto di riassunzione (19 settembre 2005), pari a mesi due e giorni ventotto; e quindi complessivamente di anni sei e mesi dieci;

esso eccede pertanto di anni sedici, mesi nove e giorni sedici rispetto ai termini di cui all'art. 2-*bis* e 2-*ter* della legge n. 89/2001;

valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione;



considerato che la parte odierna ricorrente all'esito del giudizio suddetto è risultata soccombente;
considerato in diritto che:

la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda - a termini dell'articolo 2 comma 2-*quinquies* della legge citata, nel testo in atto vigente - soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori;

della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 C.P.C.;

della condanna del medesimo ex art. 91 primo comma secondo periodo C.P.C.;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativa d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;

la previsione contenuta nel comma 3 del «nuovo» art. 2-*bis*, secondo cui «... la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice ...», che ha introdotto un tetto massimo (o valore «soglia») per la determinazione in concreto del quantum liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza);

1) cosa debba intendersi per «... valore del diritto accertato dal giudice ...»;

2) se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

rilevato, in proposito:

sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l'Erario delle decisioni emanande in subiecta materia) il «valore del diritto accertato» è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;

che per l'identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi suddetti) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d'individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli artt. 7 e ss. fino a 17 del C.P.C.;

che mentre per le cause di valore «determinato» o «determinabile», il «valore soglia» in questione - se ad esso dovesse essere correlato - sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello aliunde determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l'altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o status e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l'epilogo del procedimento presupposto, nell'ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o «tetto massimo») della concreta liquidabilità dell'indennizzo e va pertanto assunto nel novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che in subiecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in re ipsa, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore «soglia» di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge citata;

né che, in difetto d'allegazione o deduzione d'elementi idonei a consentirne l'identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto ne comporterebbe l'inammissibilità;



non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell'art. 640 C.P.C. (secondo cui «... il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...»), con l'esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all'invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione ai petiti (o ai petita), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

sub 2), che va verificato se detta disposizione integri un'ulteriore causa d'eventuale esclusione d'indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;

ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

2.1

una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga iuris tantum, con conseguente ammissibilità - nonostante eventuali diversi dicta della Corte CEDU - d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies*;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurato l'indennizzo;

la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

2.2

una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito - tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) - e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

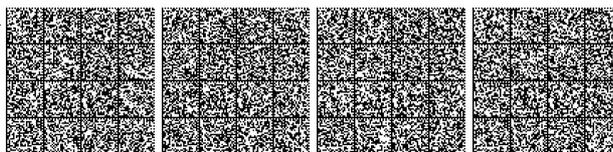
2.3

una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);

ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

constatato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la lettera legis della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente - nei sensi retro richiamati sub 1) - cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;



ritenuto, in proposito, che:

assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'espresse clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: «L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto: *a)* dall'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2; *b)* del comportamento del giudice e delle parti; *c)* della natura degli interessi coinvolti; *d)* del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...»), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade «nel» processo, come parrebbe prima facie dedursi dall'*incipit* dell'art. 2 comma 2 («... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione»), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);

opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;

non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione - in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) - quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa;

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione quo antea, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un facere altrimenti per lui oneroso nella misura del petitum preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;

e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti;

in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal *dictum* espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»);

di dubbia legittima appare, invece, una liquidazione equitativa che - adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni - riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato *ex post*, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;

e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore «soglia» in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudicante in *subjecta materia*, poiché detta discrezionalità è pur sempre «vincolata» - trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) - e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente - vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto;



b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nel giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto; può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub a), il valore «soglia» comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-bis comma 3 delta legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub b), il valore «soglia» comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo - entro il range assentito - con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;

nell'ipotesi sub c), infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;

è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione quae ante, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub b);

in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà «intatto» rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a prò dell'attore o ricorrente - che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore «soglie» non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

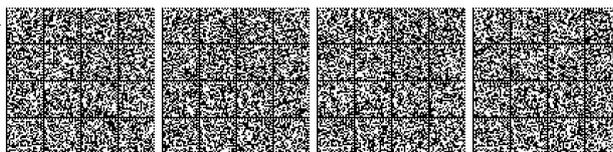
dato atto che presso questa Corte d'Appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da individuare per la questione esaminata, poiché:

in precedente occasione (nel procedimento iscritto al n. 566/2012 VG) essa è stata risolta da questo magistrato delegato nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

in data 8 aprile 2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 VG) nei sensi che di seguito si riproducono:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese o al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una compensatio lucris cum damno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia; in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento ex lege Pinto).

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

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

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

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



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

constatato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione.

P. Q. M.

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

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

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

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

Così deciso in Reggio Calabria, addì 23 settembre 2013

Il Consigliere delegato: SABATINI

14C00067

n. 46

Ordinanza del 3 ottobre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Costantino Maria Rosa contro Ministero della giustizia

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

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



LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 254/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Costantino Maria Rosa, nata a Binasco (MI) il 9 ottobre 1943 (codice fiscale: CSTMRS43R49A872V), rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Lincoln, elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Argine Destro Annunziata n. 13 presso lo studio dell'avv. Stefania Cogliandro, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

Visto il ricorso presentato in data 24 settembre 2013 da Costantino Maria Rosa, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa dalla stessa nei confronti di Costantino Rosario e Pulistri Giovanna, con citazione notificata in data 12 novembre 1990, tendente a conseguire la rivendicazione della proprietà di cinque sestì indivisi di un immobile (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte del Tribunale di Messina);

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. - *La fattispecie.*

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Messina n. 2379/2011 con la quale è stata rigettata la domanda proposta dalla Costantino con compensazione delle spese.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a*) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b*) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

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

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

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

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

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

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

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



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

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

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

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinqüies* lett. a) dell'art. 2.1. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'art. 96 del Codice di procedura civile".

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

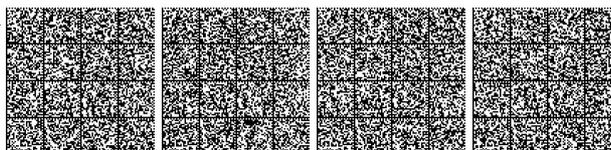
A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P. Q. M.

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

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



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

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

Reggio Calabria, 3 ottobre 2013

Il Giudice: MANGANO

14C00068

N. 47

Ordinanza del 18 ottobre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Merlo Carlo contro Ministero della giustizia

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

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

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 273/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di MERLO Carlo, nato a Gioiosa Marea il 4 febbraio 1943 (c.f. MRL-CRL43B04E043T), rappresentato e difeso dall'avv. Carmen Trifilò, elettivamente domiciliato in Reggio Calabria, Via Gebbione 9/c presso lo studio dell'avv. Antonella Smiriglia, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

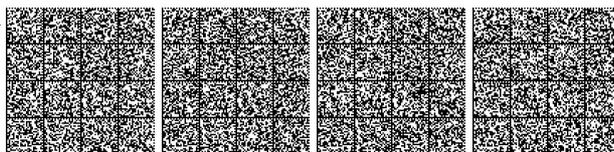
Visto il ricorso presentato in data 11 ottobre 2013 da Merlo Carlo, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa dallo stesso nei confronti dell'I.N.A.I.L. davanti al Tribunale di Patti in funzione di giudice del lavoro, con ricorso depositato in data 27 aprile 2001, tendente a conseguire il riconoscimento di una malattia professionale e la corresponsione di un rendita (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte del Tribunale di Patti);

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Patti n. 986/2012 con la quale è stata rigettata la domanda proposta dal Merlo con compensazione delle spese.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a*) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b*) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

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

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

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

- alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;
- alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;
- alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. *e*) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per



come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

ii) tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894). Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

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

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

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

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare



l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la “chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza” del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non “equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione” (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

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

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

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19.10.2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

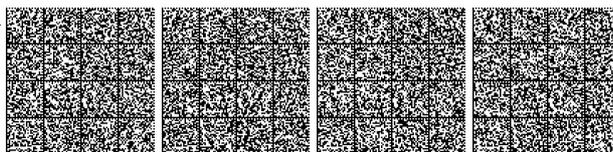
In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto ‘la soglia minima’ di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”;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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87,

Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24.3.2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22.6.2012 n. 83, convertito con legge 7.8.2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

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

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

Reggio Calabria, 18 ottobre 2013

Il Giudice: MANGANO



N. 48

Ordinanza del 7 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Giustolisi Giovanni Sebastiano Lorenzo contro Ministero della giustizia

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

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

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel procedimento camerale n. 281/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Giustolisi Giovanni Sebastiano Lorenzo, nato a Catania il 28 febbraio 1976, n.q. di erede di Benincasa Anna, deceduta in data 24 giugno 2011, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carmelo Paladino, Pec: carmelo.pedalino@pec.ordineavvocaticatania.it, e Ambra Velardita, del Foro di Catania, per mandato in atti, Pec: ambra.velardita@pec.ordineavvocaticatania.it, domiciliato in Reggio Calabria, piazza Castello, presso la Cancelleria di questa Corte, Ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato presso i cui uffici alla via del Plebiscito n. 15 in Reggio Calabria è domiciliato *ope legis*, Resistente.

La Corte 18 ottobre 2013 da Giustolisi Giovanni Sebastiano Lorenzo, n.q. di erede di Benincasa Anna, deceduta in data 24 giugno 2011, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio civile svoltosi dinanzi al Tribunale di Patti e conclusosi in primo grado con sentenza del Tribunale di Patti n. 2500/02 del 1° ottobre 2002, in appello con sentenza della Corte di Appello di Messina n. 433/05 del 27 settembre 2005 ed in Cassazione con sentenza n. 5713/13 del 7 marzo 2013 (controversia conclusasi con il rigetto della domanda proposta dalla dante causa del ricorrente);

Vista la documentazione allegata, osserva.

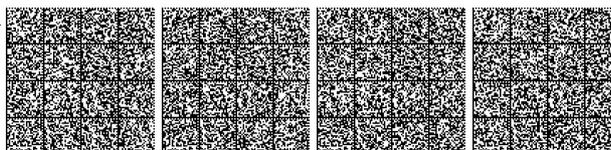
1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Cassazione n. 5713/13 del 7 marzo 2013, che ha rigettato il ricorso proposto dalla dante causa del ricorrente, passata in giudicato in data 7 marzo 2013.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.



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

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

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere



del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

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

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

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

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

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

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

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

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una compensatio lucris cum damno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in



tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque, condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di € 500, forfetariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

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

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

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

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

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

4. - È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione. Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

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

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

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

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



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

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1° lett. b) D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

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

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

Reggio Calabria, 7 novembre 2013

Il Giudice delegato: AMATO

14C00070

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-016) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 4 0 9 *

€ 9,00

