

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 17



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

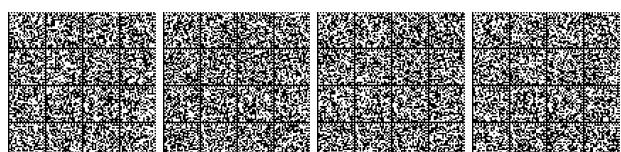
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 aprile 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA, 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. **79.** Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità - Ammontare determinato in relazione alle spese da ciascuna sostenute per i consumi intermedi.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, commi 1 e 2.
- Pag. 1

N. **80.** Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Fatti commessi sino al 17 dicembre 2011 - Soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-ter.
- Pag. 9

N. **81.** Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Condannati per delitti di criminalità organizzata o sottoposti a misure di prevenzione indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso - Reato di omissione dell'obbligo di comunicazione di variazioni patrimoniali - Trattamento sanzionatorio.

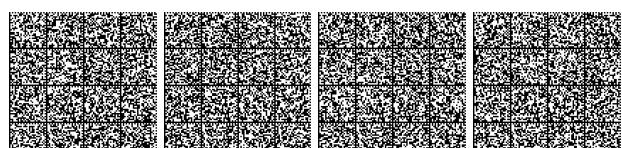
- Legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), art. 31, parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).
- Pag. 14

N. **82.** Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali, firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 19, primo comma, lettera b).
- Pag. 21



N. 83. Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a contributo di perequazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), art. 18, comma 22-bis, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
-

Pag. 23

N. 84. Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino comunitario per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno - Provvedimento del prefetto territorialmente competente secondo la residenza o dimora del destinatario - Disciplina del contenuto e delle modalità di esecuzione.

- Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), art. 21.
-

Pag. 25

N. 85. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (destinazione delle anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura di debiti sanitari pregressi, al finanziamento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico locale regionale; destinazione dell'importo l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario; canoni di concessione di acque pubbliche) - Misure varie in materia di sanità pubblica (valutazione delle prestazioni sanitarie; ticket; liberalizzazioni per attività medica privata; strutture di riabilitazione non accreditate).

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012), artt. 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 16, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46; legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), art. 1.
-

Pag. 27

N. 86. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Disposizioni a sostegno della domanda e dell'offerta di energia da fonti rinnovabili e alternative e dell'efficienza energetica - Incentivazione degli interventi pubblici e privati - Concessione di piccole derivazioni a scopo idroelettrico i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000 - Fattispecie di esonero dalla prescritta valutazione dell'interesse ambientale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1.
-

Pag. 39



N. 87. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Cantieri comunali per l'occupazione - Assunzioni in deroga ai limiti massimi di spesa per le assunzioni a termine posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), art. 2.
-

Pag. 46

N. 88. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico - Misure varie.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Cost.), artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12.
-

Pag. 53

N. 89. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Possibilità, per le Regioni a statuto speciale e per i loro enti territoriali, di prorogare in deroga i rapporti di lavoro a tempo determinato.

- 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. 14, comma 24-bis.
-

Pag. 65

N. 90. Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casi di revisione.

- Codice di procedura penale, artt. 630 e 637, comma 3.
-

Pag. 69

N. 91. Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Illecito disciplinare - Trasferimento d'ufficio e provvedimenti cautelari - Sospensione cautelare facoltativa.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150), artt. 13 e 22.
-

Pag. 73

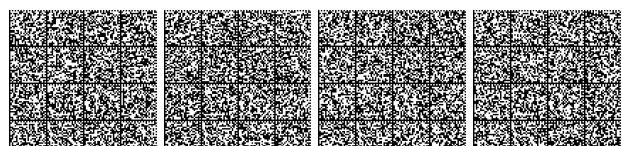
N. 92. Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Opposizione al decreto ingiuntivo - Riduzione del termine di costituzione in giudizio dell'opponente.

- Legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo), art. 2.
-

Pag. 78



N. 93. Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione dal territorio dello Stato - Impossibilità di esecuzione immediata

- **Provvedimento del Questore di trattenimento presso il centro di permanenza ed assistenza più vicino tra quelli individuati o costituiti con decreto ministeriale.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 13, comma 5-ter, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271; art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998; legge 6 marzo 1998 n. 40, art. 12.
-

Pag. 85

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (della Provincia autonoma di Trento).

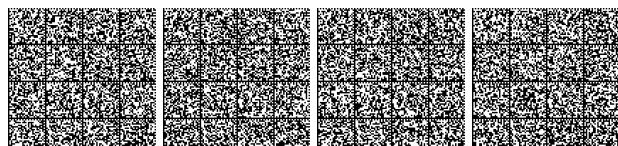
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 - Assoggettamento al nulla osta dell'Agenzia del demanio - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'eventualità che la disposizione sia interpretata come direttamente vincolante per le Province autonome - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti paraprovinciali - Ingerenza nell'autonomia organizzativa e nella gestione del patrimonio delle Province autonome - Inconfigurabilità della norma censurata quale principio di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia finanziaria provinciale - Violazione del sistema statutario di rapporti fra Stato e Province autonome - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale - Contrasto con norme statutarie e di attuazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), 16, 68, 79, 87, 88 e 108; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione delle maggiori entrate derivanti da tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica» - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione unilaterale di una riserva all'erario al di fuori delle ipotesi 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 per modificarli.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 157 e 179.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 75, comma 1, lett. g), 103, 104 e 107, nonché Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis; legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riserva all'erario statale, 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 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata riserva integrale allo Stato di maggiori entrate spettanti *pro quota* alle Province autonome - Esorbitanza dalle ipotesi statutarie di riserva ed assenza dei requisiti stabiliti dalle norme di attuazione - Contrasto con il giudicato costituzionale, in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012 - Alterazione unilaterale dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome e violazione del principio dell'accordo consensuale per regolarli - Riferimento alle impugnazioni proposte con precedenti ricorsi (n. 142 del 2011 e n. 34 del 2012) - In subordine: violazione del principio di leale collaborazione, in relazione alla mancata previsione dell'intesa con la Provincia autonoma per l'individuazione del maggior gettito.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 10, comma 6; Costituzione, (art. 81, comma sesto, e) art. 136 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12; legge 23 dicembre 2009, n. 191.

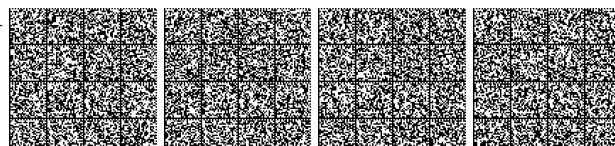
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Possibilità di intese tra lo Stato e le singole autonomie speciali, entro il 30 giugno 2014, per concordare misure alternative alle riserve all'erario e al concorso alla finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta «in connessione» con quella riguardante il comma 508 della medesima legge - Denunciata conferma della finalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nonché delle riserve erariali e del concorso finanziario provinciale in assenza di misure alternative - Conformazione unilaterale dei risultati dell'intesa agli obiettivi prefissati di finanza pubblica - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme attuative.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 511.
- [Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 10, comma 6; Costituzione, (art. 81, comma sesto, e) art. 136 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12; legge 23 dicembre 2009, n. 191].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che gli oneri finanziari relativi alle funzioni delegate dallo Stato mediante intesa siano assunti dalle Province autonome in luogo e nei limiti delle riserve all'erario previste dal comma 508 della medesima legge e computati quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione di una misura alternativa a riserve erariali contestate dalla ricorrente - Contrasto con le previsioni statutarie riguardanti il concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica - Contrasto con le disposizioni statutarie e attuative che disciplinano gli oneri di spesa per l'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato - Ingiustificata correlazione dei finanziamenti assunti dalle Province a vincoli posti unilateralmente dallo Stato.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 515, terzo periodo.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 16 e 79, comma 1, lett. c); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 14.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni (incluse Regioni, Province autonome ed enti locali) sulla base degli indirizzi indicati da apposito Comitato interministeriale - Determinazione degli importi minimi complessivi che annualmente le misure adottate devono assicurare - Determinazione dei contributi alla finanza pubblica correlativamente dovuti dalle Regioni e dalle Province autonome per il triennio 2015-2017 e dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Contrasto con la regolamentazione statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con



lo Stato - Lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa provinciale in materia di organizzazione - Violazione della potestà regolamentare provinciale - Contrasto con norme attuative dello statuto speciale - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dei poteri di coordinamento finanziario spettanti alle Province autonome con riferimento agli enti locali e a quelli strumentali - Lesione della competenza provinciale primaria in materia di finanza locale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, primo periodo, e 429.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), 16, 53, 54, 79, 80 (come modificato dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 81; Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3.

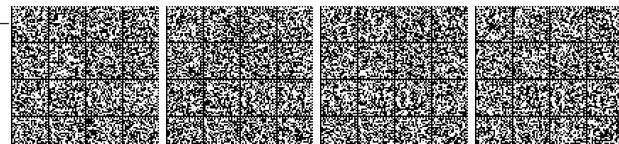
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Contenimento della spesa per la sanità pubblica - Regolamentazione del concorso delle autonomie speciali alla riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Richiamo alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 156 del 2012 e n. 35 del 2013) avverso gli artt. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012, e 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 [- Violazione dell'autonomia provinciale nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alle Province autonome - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra queste e lo Stato e violazione del principio dell'accordo per modificarli - Inosservanza della procedura di revisione dello Statuto speciale].

- 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. 9, n. 10), 16, 75, 79, 103, 104 e 107; 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, comma 108; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di concorso alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Trento fino al 2017 mediante riduzione tabellare di spese e ulteriori contributi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Richiamo alle censure formulate in precedente ricorso (n. 35 del 2013) avverso l'art. 1, commi 455 e 456, della legge n. 228 del 2012 [- Violazione del principio dell'accordo tra Stato e Province autonome in materia finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza, per contraddittorietà intrinseca].

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499, lett. b) e c), e 500, rispettivamente modificativi dei commi 454 e 455 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), art. 79, comma 3, primo periodo; Costituzione, art. 3 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - 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 Trento - Richiamo alle censure formulate in precedente ricorso (n. 35 del 2013) avverso l'art. 1, commi 461, 462 e 463, della legge n. 228 del 2012 [- Contrasto con la speciale disciplina statutaria degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Inosservanza del principio consensuale nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali e delle forme procedurali per la modifica o l'attuazione del Titolo VI dello statuto speciale - Eventuale violazione delle potestà provinciali riguardanti gli obblighi relativi al patto di stabilità



interno e il coordinamento degli enti locali - Eventuale violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale].

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 502 e 504, l'uno modificativo del comma 461 e l'altro 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), artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2].

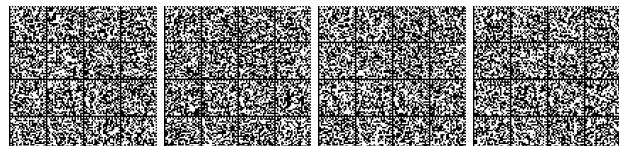
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ripartizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica (sia in termini di saldo netto da finanziare, sia in termini di indebitamento netto) mediante intesa fra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome da comunicare al MEF entro il 30 giugno 2014 - Individuazione da parte del MEF dei criteri di riparto del contributo in caso di mancata intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Contrasto con la previsione statutaria dell'intesa tra le singole autonomie speciali e il Ministro dell'economia e delle finanze per definire gli obblighi relativi al patto di stabilità - Istituzione di un potere sostitutivo unilaterale con riferimento a materie statutarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 516.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 79, comma terzo; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ulteriore concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali per complessivi 240 milioni di euro nell'anno 2014, da assicurare con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Accantonamento di esso, in attesa delle norme di attuazione, a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, secondo importi tabellari per ciascuna autonomia, modificabili mediante accordo in Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione unilaterale di un ulteriore concorso alla finanza pubblica in contrasto con le norme statutarie - Impossibilità di verificare la proporzionalità del riparto tabellare - In subordine: violazione del principio di ragionevolezza, ridondante in lesione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75, 79, 103, 104 e 107; Costituzione, art. 3 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Conferma dell'accantonamento sulle quote di partecipazione delle Province autonome ai tributi erariali come meccanismo per assicurare la riserva allo Stato di quote di tributi locali - Riserva allo Stato del gettito IMU relativo agli immobili ad uso produttivo - Compensazione, per i comuni delle Province autonome, del minor gettito IMU derivante da nuove norme statali con un minor accantonamento di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di partecipazione 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 - Procedure e modalità di riversamento e regolazione di somme tra lo Stato e gli enti locali delle Province autonome - Conferma dell'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 Trento - Denunciata violazione della competenza statutaria provinciale in materia di finanza locale - Richiamo o riferimento alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 34 del 2012, n. 35 del 2013 e n. 3 del 2014) avverso gli artt. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228 del 2012, 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 102 del 2013 [- Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Sottrazione di risorse tributarie spettanti alla Provincia o agli enti locali - Violazione della competenza provinciale in materia di finanza locale - Violazione del principio dell'accordo nelle relazioni finanziarie tra



Stato e autonomie speciali e delle procedure paritetiche per modificarle - Estraneità al sistema finanziario provinciale del meccanismo dell'accantonamento] - Violazione del principio di ragionevolezza, ridondante in lesione dell'autonomia finanziaria provinciale, in relazione al funzionamento del meccanismo dell'accantonamento.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 521, 711, 712, 723, 725, 727 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), artt. 75, 79, 80 (come modificato dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 81, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis].....

Pag. 89

- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol).

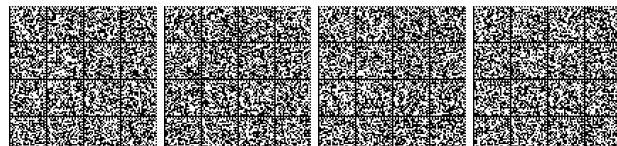
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione della destinazione di una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'art. 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento delle camere di commercio - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio del divieto di fonti secondarie statali in materia regionale per la previsione di un decreto ministeriale per la disciplina attuativa della norma impugnata.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 55.
- Costituzione, art. 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 8, 69, 79, 87, 88, 103, 104 e 107.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 (tra cui rientrano le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali) non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi delle facoltà di comunicare il recesso dal contratto - Previsione che l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione nel rispetto dell'applicazione dei prezzi di mercato, soltanto a condizione che non sussistono immobili demaniali disponibili - Previsione, altresì, che i contratti stipulati in violazione delle disposizioni del comma presente sono nulli - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti pararegionali, nonché in materia di organizzazione degli enti locali e delle camere di commercio - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, nn. 1 e 2, 16, 69 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'art. 49-bis, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014, sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso di immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.372,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.874,7 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 e a 1.186,7 milioni



di euro a decorrere dall'anno 2018 - Previsione che il Commissario regionale riferisce ogni tre mesi al Comitato interministeriale e, con un'apposita relazione annuale alle Camere, in ordine allo stato di adozione delle misure di cui al primo periodo - Previsione che su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 e successive modificazioni, sono adottate misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti le proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel P.R.A. e nell'archivio nazionale dei veicoli - Previsione che, a seguito delle misure di cui al comma 420, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le Regioni e le Province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificati dai commi 497 e 499 della legge impugnata - Previsione che, per gli anni 2016 e 2017, gli enti locali, mediante le percentuali recate ai commi 2 e 6 dell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificate dai commi 532 e 534 della legge impugnata, assicurano un contributo di 275 milioni di euro annui per i comuni e di 69 milioni di euro per le province - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio del divieto di adozione di fonti secondarie in materie regionali - Lesione del principio di leale collaborazione.

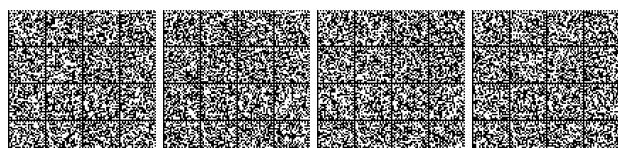
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427 e 429.
- Costituzione, artt. 117, commi quinto e sesto, e 118; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1, 16, 43, 44 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia del Consiglio regionale e dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Costituzione, artt. 119 e 121; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 26, 31 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di una riduzione di spesa da parte della Regione Trentino-Alto Adige, di tre milioni di euro per gli anni 2015-2017 - Previsione che la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano con il Ministero dell'economia e finanze per ciascuno degli anni dal 2013 al 2017 il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge n. 183/2011; b) del contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201/2011, come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1/2012 e dall'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16/2012; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e finanze relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95/2012; d) degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454; d-bis) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio dell'accordo in materia finanziaria - Richiamo al ricorso in via principale n. 33 del 2013 proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige contro l'art. 1, comma 455, della legge n. 228/2012.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499 e 500.
- Costituzione, artt. 3 e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione, al fine di assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano all'equilibrio di bilancio e alla stabilità del debito pubblico, che le nuove e maggiori entrate derivanti dal d.l. n. 138/2011 e dal d.l. n. 201/2011 sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, stipulato a Bruxelles il 2 marzo 2012 e ratificato ai sensi della legge n. 114/2012 - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione - Lesione della norma statutaria sul procedimento di revisione dello Statuto - Richiamo ai ricorsi in via principale nn. 143/2011 e 33/2012 sollevati dalla Regione Trentino-Alto Adige.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 69, 79, 103, 104 e 107.

Pag. 114

N. **16.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (della Regione Lombardia).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle amministrazioni provinciali - Previsione di commissariamenti nei casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Previsione che i commissariamenti già avviati e quelli di nuova attivazione cessano al 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata istituzione o rinnovo di commissariamenti eccezionali basati sulla disciplina di riforma delle Province dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 - Elusione del giudicato costituzionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Carenza di un adeguato fondamento sostanziale per la compressione dei diritti elettorali, risultando impedita la diretta elezione degli organi rappresentativi provinciali - Violazione della Carta europea dell'autonomia locale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione delle disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 325 e 441.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117, primo comma, 136, e VIII disp. trans. e fin.; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985; legge 24 dicembre 2012, n. 243, artt. 15, comma 2, e 21.

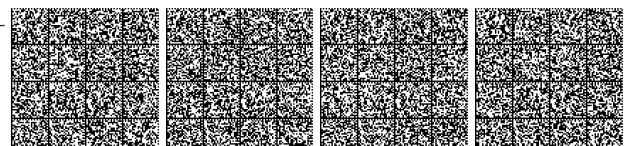
Pag. 127

N. **49.** Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 15 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. 133



- N. 50. Ordinanza del Giudice designato della Corte d'Appello di Reggio Calabria del 15 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 - Contrastò 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. 140

- N. 51. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 28 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 - Contrastò 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.....

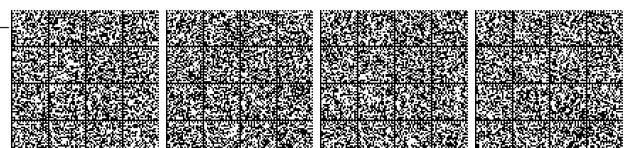
Pag. 147

- N. 52. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 28 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 - Contrastò 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. 153

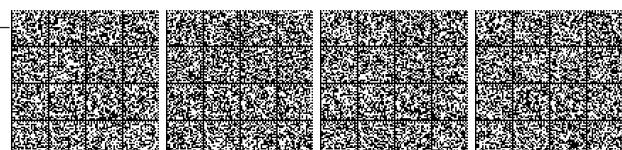


N. 53. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 28 novembre 2013.

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. 159



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 79

Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità - Ammontare determinato in relazione alle spese da ciascuna sostenute per i consumi intermedi.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, 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. 16, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 13 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 162 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
uditio nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
uditii l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 ottobre 2012, depositato il successivo 22 ottobre, la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 16, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli artt. 3, 5, 117 e 119 Cost.



1.2.- La ricorrente premette che le censure sono rivolte ai commi 1 e 2 del citato art. 16, i quali stabiliscono il concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1).

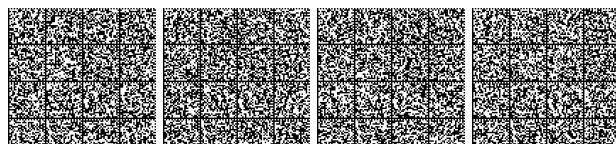
In vista del raggiungimento di tale obiettivo, le norme citate, in primo luogo, determinano l'ammontare complessivo del concorso finanziario delle Regioni agli obiettivi del patto di stabilità interno, con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); poi, dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, con delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono, altresì, che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo). Stabiliscono, inoltre, che, «con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, che vengono ridotte, per ciascuna Regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (comma 2, quarto periodo). Prescrivono, infine, che «in caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (comma 2, ultimo periodo).

1.3.- Le richiamate disposizioni sono censurate, anzitutto, per violazione degli artt. 3, 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, e 119 Cost., nella parte in cui suddividono la riduzione dei trasferimenti statali tra le Regioni in relazione ai consumi intermedi. Così disponendo, infatti, esse sarebbero, in primo luogo, irragionevoli e determinerebbero l'effetto di penalizzare le Regioni più virtuose nella gestione delle risorse. Secondo la ricorrente, infatti, ad essere maggiormente colpite sarebbero proprio quelle Regioni che abbiano mantenuto entro livelli ragionevolmente contenuti la propria dimensione organizzativa, favorendo l'outsourcing e ricercando all'esterno dell'apparato amministrativo regionale la migliore efficienza, impiegando le risorse conseguite a questo tipo di risparmi nell'incremento dei livelli del servizio pubblico: il che comprometterebbe il più corretto sviluppo delle autonomie e del decentramento, così come voluto dall'art. 5 Cost. Dette disposizioni condizionerebbero ed orienterebbero la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, comprimendone le competenze, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed oltretutto optando per un criterio organizzativo che non sarebbe affatto in armonia con gli obiettivi di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica i quali, a loro volta, corrispondono al fine dell'equilibrio dei bilanci regionali, nonché ai «vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 117, primo comma, Cost.).

Esse, inoltre, conterrebbero una disciplina che va ben al di là della determinazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» e che sarebbe, quindi, lesiva dell'autonomia finanziaria regionale, considerato che gli stringenti limiti di spesa da esse introdotti, corrispondenti a «tagli tematici», mirati su determinati capitoli, sarebbero calibrati in maniera tale da non lasciare alle Regioni medesime la facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa, determinando un indebito condizionamento nelle scelte e nell'attività della Regione, senza peraltro avere neppure carattere transitorio (riguardando gli anni 2012-2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015»).

Ulteriori censure sono poi rivolte all'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento agli artt. 117 e 119, terzo e quinto comma, Cost. Le citate disposizioni, nella parte in cui prevedono che i tagli sui trasferimenti statali siano più elevati per le Regioni che abbiano consumi intermedi più alti, ritenuti una manifestazione di «ricchezza», produrrebbero, infatti, una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro e sganciata dagli obiettivi di solidarietà, e lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale delle medesime Regioni, nonché del quinto comma dello stesso art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto, nell'atto di costituzione e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, che il ricorso venga dichiarato inammissibile e comunque rigettato.



2.1.- Ad avviso della difesa statale l'operato del legislatore sarebbe del tutto legittimo, posto che, con le disposizioni censurate, avrebbe perseguito obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo su una voce di spesa complessiva, quella relativa ai consumi intermedi, senza peraltro determinarne gli strumenti e le modalità, ma lasciando liberi gli enti di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa, nel rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 119, primo comma, Cost. Inoltre, la difesa statale precisa che il riferimento alle spese per i consumi intermedi, ai fini del riparto fra le Regioni dell'ammontare complessivo del concorso finanziario regionale alle spese, diviene esclusivo nella sola ipotesi, delineata al comma 2 del medesimo art. 16, nella quale non si abbia la deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ipotesi residuale.

La questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost. sarebbe, prima ancora che infodata, inammissibile, non risultando la sussistenza di un vulnus diretto ed immediato alla finanza regionale, posto che la ricorrente non fornirebbe alcuna dimostrazione concreta che l'intervento statale «altera gravemente il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte» (sentenze n. 246 del 2012 e n. 145 del 2008) e determina squilibri economico-finanziari e considerato che il riferimento operato dal legislatore alla voce generale «spese per consumi intermedi» non conterebbe, né prefigurerrebbe alcun vincolo puntuale e specifico per il successivo comportamento degli enti.

Priva di fondamento sarebbe, poi, la censura di violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., per avere la legge statale violato la competenza legislativa regionale residuale in materia di «organizzazione dei pubblici uffici». La norma impugnata, infatti, si limiterebbe a prevedere la riduzione dei trasferimenti operati dallo Stato a vantaggio delle Regioni, senza imporre alcuna specifica modalità operativa circa gli strumenti con cui attuare il risparmio di spesa.

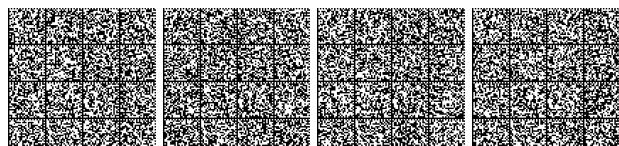
Inammissibili sarebbero, infine, le censure di violazione degli artt. 3 e 5 Cost., in quanto riferite a parametri non attinenti al riparto delle competenze, senza che sia desunta la compressione di sfere di attribuzione regionale, nonché le censure proposte nei confronti dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto volte ad ipotizzare l'esistenza di trattamenti disomogenei e di violazioni di precetti costituzionali senza definirne puntualmente essenza e consistenza.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Regione Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Le citate disposizioni sono impugnate nella parte in cui: stabiliscono che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «a decorrere dal 2015» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (comma 2, terzo periodo). Esse sono, inoltre, censurate là dove stabiliscono che «le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale», determinate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, «vengono ridotte, per ciascuna Regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (comma 2, quarto periodo) e che «in caso di insufficienza delle predette risorse le Regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (comma 2, ultimo periodo).



Secondo la ricorrente, i richiamati commi 1 e 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, ripartendo tra le Regioni il concorso finanziario agli obiettivi del patto di stabilità in relazione alle spese per i consumi intermedi, violerebbero gli artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Essi, infatti determinerebbero, irragionevolmente, l'effetto di penalizzare le Regioni più virtuose nella gestione delle risorse, e cioè quelle che abbiano contenuto la propria dimensione organizzativa, impiegando le risorse conseguite a questo tipo di risparmi per migliorare l'efficienza del servizio pubblico; condizionerebbero ed orienterebbero la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, comprimendo la relativa competenza regionale residuale, oltretutto in favore di un criterio organizzativo che non sarebbe affatto in armonia con gli obiettivi di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica imposti dall'ordinamento dell'Unione europea; infine, lederebbero l'autonomia finanziaria regionale, introducendo stringenti limiti di spesa, corrispondenti a "tagli tematici", mirati su determinati capitoli, calibrati in maniera tale da non lasciare alle Regioni medesime alcuna facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa e senza, peraltro, avere neppure carattere transitorio (riguardando gli anni 2012-2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015»).

Le medesime norme, nella parte in cui prevedono che i tagli sui trasferimenti statali siano più elevati per le Regioni che abbiano consumi intermedi più alti, ritenuti una manifestazione di "ricchezza", sarebbero inoltre lesive degli artt. 117 e 119, terzo e quinto comma, Cost., sotto un altro profilo. Esse, infatti, produrrebbero una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro e sganciata dagli obiettivi di solidarietà, lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale delle medesime Regioni, nonché del quinto comma dello stesso art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

2.- Occorre, preliminarmente, rilevare che l'impugnato comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012 è stato modificato dall'art. 1, commi 117, lettere *a*) e *b*), e 468, 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.

Le modifiche apportate alla disposizione impugnata sono costituite, essenzialmente: dall'aumento degli importi previsti a titolo di concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni («Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 [nel testo precedente: 1.000] milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 2.050 [nel testo precedente: 1.050] milioni di euro a decorrere dall'anno 2015»: così il comma 2, primo periodo); dalla previsione che la delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, con la quale è determinato l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione, è recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che è emanato «entro il 15 febbraio di ciascun anno» e non più «entro il 15 ottobre 2012» (così il comma 2, secondo periodo); infine, dall'introduzione della previsione che le riduzioni delle risorse dovute a qualunque titolo dallo Stato alle Regioni sono determinate «per l'importo complessivo di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015», per ciascuna Regione in misura «proporzionale» (e non più «corrispondente») agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (così comma 2, quarto periodo).

Questa Corte ha costantemente affermato che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano satisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità deve essere trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, n. 193 e n. 30 del 2012).

Nella specie, le modifiche di cui si è riferito non hanno mutato la portata precettiva della norma impugnata; anzi, per certi versi, hanno aggravato i contenuti asseritamente lesivi della stessa, con la conseguenza che la questione deve ritenersi trasferita sul testo oggi vigente dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

3.- Ancora in linea preliminare, occorre valutare l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità delle censure promosse nei confronti dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost., in quanto sono relative a parametri non attinenti al riparto delle competenze e dalla loro pretesa violazione non sarebbe desunta la compressione di sfere di attribuzione regionale.

3.1.- L'eccezione è fondata.

La ricorrente contesta l'irragionevolezza della disciplina impugnata senza dimostrare in che modo tale pretesa irragionevolezza della disciplina determinerebbe, anche in ipotesi, una lesione della competenza regionale e, per giunta, senza fornire argomenti atti a dimostrare per quale motivo detta disciplina finirebbe per penalizzare le Regioni più virtuose.

Deve, pertanto, dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta in relazione agli artt. 3 e 5 Cost., posto che, in riferimento ad essa, «il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente [...] quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze» (sentenza n. 246 del 2012).



4.- Deve, altresì, essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni proposte in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, Cost.

Infatti, con riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., il ricorrente non svolge alcuna motivazione, limitandosi ad indicare solo numericamente tale parametro costituzionale, peraltro in maniera generica. Con riguardo, invece, all'art. 117, primo comma, Cost., la Regione, pur denunciando la violazione dei vincoli economici derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, non solo non specifica quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese, ma non svolge neppure alcuna argomentazione atta a spiegare per quale ragione la prevista ripartizione tra le Regioni dell'ammontare del concorso finanziario al patto di stabilità in relazione ai consumi intermedi indurrebbe le Regioni medesime ad adottare un criterio di organizzazione non in armonia con i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

5.- La Regione Lombardia censura, inoltre, l'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, determinando l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione al patto di stabilità in relazione all'ammontare delle spese sostenute per i consumi intermedi, recherebbe una disciplina che va ben al di là della determinazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica», la quale sarebbe, quindi, lesiva dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost.), tale, peraltro, da condizionare ed orientare la gestione organizzativa ed amministrativa regionale, in violazione anche dell'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, gli stringenti limiti di spesa da essa introdotti, riferiti a specifici capitoli, sarebbero determinati in maniera tale da non lasciare alla Regione medesima la facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa, in tal modo condizionandone l'attività, senza peraltro avere neppure carattere transitorio, riguardando gli anni 2012-2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015».

5.1.- In linea preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità della predetta questione, sollevata dalla difesa statale sulla base dell'assunto che non sarebbe adeguatamente dimostrata la sussistenza di un vulnus diretto ed immediato alla finanza regionale, in specie con riferimento alla circostanza che l'intervento statale altererebbe gravemente il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte, né sarebbe adeguatamente motivata la pretesa determinazione di vincolo puntuale e specifici all'autonomia di spesa ed organizzativa delle Regioni.

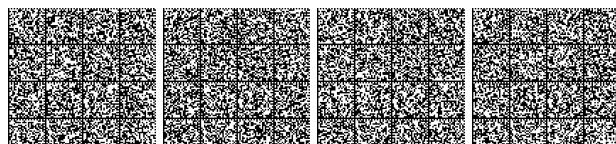
5.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Nella specie, la Regione ricorrente impugna le norme citate nella parte in cui, stabilendo che l'ammontare del concorso finanziario di ciascuna Regione al patto di stabilità è determinato in relazione all'ammontare delle spese sostenute dalle medesime per i consumi intermedi, conterrebbero disposizioni dettagliate non qualificabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e quindi tali da comprimere oltre il consentito l'autonomia di spesa delle Regioni, tutelata dall'art. 119, primo comma, Cost., in quanto incidenti su uno specifico capitolo di spesa e non sulla spesa corrente complessivamente considerata. Posto che a nulla rileva, a tal proposito, la dimostrazione dell'esistenza di un vulnus diretto ed immediato alla finanza regionale, la valutazione circa la fondatezza di tali assunti rientra nel giudizio inerente al merito della questione.

5.2.- Nel merito, la questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Pertanto, «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 52 del 2010 e n. 139 del 2009). Questi vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente» oppure - ma solo «in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale - la crescita della spesa corrente» (sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Sulle richiamate indicazioni trovano fondamento le disposizioni censurate, nella parte in cui, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica» (comma 1) ed in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, determinano, in linea generale, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni, strettamente strumentali ai primi. In coerenza con tale scopo, esse prescrivono che l'ammontare complessivo del concorso finanziario di ciascuna Regione al rispetto dei predetti obiettivi del patto di stabilità (comma 2) sia determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la cui delibera, adottata anche tenendo conto delle analisi



della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, deve essere recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno, sempre in considerazione della necessità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel terzo periodo del comma 2, l'art. 16, tuttavia, stabilisce che, «in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno» e che la determinazione del concorso finanziario di ciascuna regione è effettuata esclusivamente «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi» e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), «rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione».

La richiamata disposizione è, pertanto, chiaramente finalizzata a sanzionare e quindi ad imporre alle Regioni il contenimento della spesa corrente, non complessivamente considerata, ma con specifico riguardo alla categoria dei suddetti consumi intermedi.

A tal proposito occorre ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di «coordinamento della finanza pubblica», anche nel caso in cui gli «obiettivi di riequilibrio della medesima» tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in «un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», in quanto dette voci corrispondono ad un «importante aggregato della spesa di parte corrente», come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque «transitorio», in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007).

Orbene, la citata disposizione soddisfa solo alcuni dei richiamati requisiti, nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive incidono sui consumi intermedi, i quali costituiscono «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente» ed «una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» (sentenza n. 289 del 2008), e non detta specifiche modalità operative circa gli strumenti con cui attuare il risparmio sulla spesa per i consumi intermedi, che restano, pertanto, almeno in parte, nella discrezionalità della Regione. Ma non soddisfa, viceversa, l'ulteriore condizione della necessaria «transitorietà» delle misure restrittive (fra le tante, sentenze n. 256, n. 229 e n. 205 del 2013), nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, disponendo l'adozione del decreto ministeriale «entro il 15 febbraio di ciascun anno».

Considerato che questa Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore, occorre dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenza n. 193 del 2012). L'esame del primo e del quarto periodo del comma 2 dell'art. 16 in esame consente di individuare quale *dies ad quem* l'anno 2015, espressamente richiamato in entrambi i suddetti periodi là dove è determinato il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014 e «a decorrere dall'anno 2015».

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost., del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015».

6.- I commi 1 e 2 (più precisamente il quarto ed il quinto periodo del comma 2) dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012 sono, infine censurati dalla ricorrente per violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

Essi, nella parte in cui stabiliscono che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario siano ridotte in misura maggiore nei confronti delle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i consumi intermedi, ritenute una manifestazione di «ricchezza», fino al punto da imporre alle medesime Regioni la restituzione allo Stato delle risorse già trasferite, produrrebbero una perequazione lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale, nonché del quinto comma del medesimo art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.



6.1.- Preliminarmente, è stata eccepita l'inammissibilità della questione in quanto essa consisterebbe nella denuncia di trattamenti disomogenei e di violazioni di precetti costituzionali non assistita da adeguata argomentazione.

6.1.1.- L'eccezione non è fondata.

La ricorrente contesta che la previsione in base alla quale i trasferimenti statali sono maggiormente ridotti a carico delle Regioni che abbiano sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni di ricchezza, ed in specie la previsione che, nell'ipotesi in cui le predette spese siano molto elevate e le risorse statali da trasferire insufficienti, le medesime Regioni siano tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, darebbero forma ad una perequazione costituzionalmente illegittima in quanto non calibrata sulla capacità fiscale dei territori (art. 119, terzo comma, Cost.) e non realizzata a carico dello Stato ed in vista della necessità di garantire risorse aggiuntive, come imposto dal quinto comma dell'art. 119 Cost.

La censura risulta, pertanto, adeguatamente motivata. La valutazione circa la fondatezza degli argomenti svolti a suo sostegno appartiene al sindacato di merito.

6.2.- Nel merito, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Sempre nell'ambito del concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (comma 1), il censurato art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, dopo aver stabilito le modalità del concorso finanziario delle Regioni al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario (comma 2, dal primo al terzo periodo), dispone anche la riduzione delle «risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale» (quarto periodo del comma 2).

Tale riduzione è determinata, per ciascuna Regione, «in misura proporzionale», fra l'altro, anche alle spese sostenute per i consumi intermedi (quarto periodo del comma 2), al punto che «in caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (ultimo periodo del comma 2).

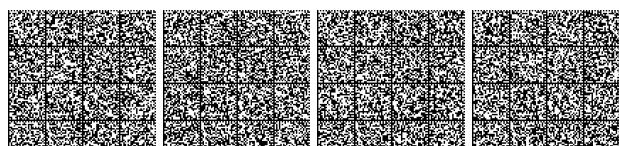
Tali disposizioni, in altri termini, nell'imporre il taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue.

In tal modo esse realizzano un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.).

Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifco ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013).



Nella specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, posto che le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato - dal quale, peraltro, dovrebbero provenire - destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, ultimo periodo, il quale impone alle Regioni che abbiano sostenuto spese molto elevate per i consumi intermedi, allorquando le risorse statali da trasferire non siano sufficienti a "coprire" quelle spese, di versare al bilancio dello Stato le somme residue; nonché del medesimo art. 16, comma 2, quarto periodo, nella parte in cui stabilisce che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario sono ridotte, per ciascuna Regione, in misura proporzionale agli importi stabiliti anche ai sensi «del terzo periodo» del medesimo comma e cioè in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze «è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno», «sino all'anno 2015»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.l. n. 95 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 95 del 2012, limitatamente alle parole «e del terzo periodo»;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

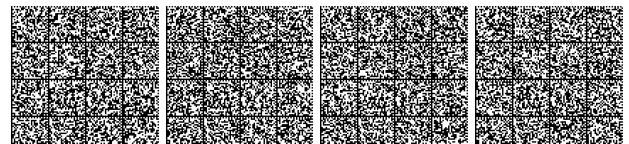
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140079



N. 80

Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Fatti commessi sino al 17 dicembre 2011 - Soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-ter.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promossi dal Tribunale di Bologna con ordinanza del 13 giugno 2013 e dal Tribunale di Bergamo con ordinanza del 17 settembre 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 211 e 274 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 41 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2013.

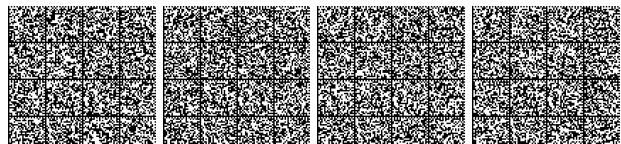
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

Ritenuto in fatto

1.1.- Con ordinanza del 13 giugno 2013, il Tribunale di Bologna ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 50.000 ma non ad euro 77.468,53.

Il giudice *a quo* rileva come la norma censurata punisca con la pena indicata dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 chiunque non versa, nei limiti ivi previsti, l'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo. Per la configurabilità del reato è dunque necessario, da un lato, che l'omesso versamento sia di importo superiore a 50.000 euro per ciascun periodo d'imposta (soglia di punibilità prevista dal richiamato art. 10-bis); dall'altro, che detta imposta risulti dovuta in base alla dichiarazione annuale, regolarmente presentata.



Per converso, l'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima della sua modifica ad opera dell'art. 2, comma 36-*vicies* semel, lettera *f*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, puniva con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presentasse, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte, «quando l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro 77.468,53».

Dal raffronto tra le due disposizioni emergerebbe una irragionevole disparità di trattamento fra il soggetto che - essendo tenuto a versare l'IVA per un importo compreso nell'intervallo tra le due soglie (superiore, cioè, a 50.000 euro, ma non a 77.468,53 euro) - non abbia presentato la relativa dichiarazione annuale al fine di evadere l'imposta, e il soggetto che, trovandosi nelle medesime condizioni, abbia presentato regolarmente la dichiarazione senza tuttavia versare l'imposta entro il termine indicato dalla norma denunciata (il 27 dicembre dell'anno successivo).

Nel primo caso, infatti, il contribuente resta esente da pena, non risultando raggiunta la soglia di punibilità prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 per l'omessa dichiarazione; nel secondo, incorre invece in responsabilità penale, anche per i fatti commessi entro il 17 settembre 2011, in ragione del superamento della soglia di 50.000 euro, prevista dalla norma censurata per l'omesso versamento.

Tale assetto risulterebbe chiaramente lesivo del principio di egualianza, sancito dall'art. 3 Cost., determinando il paradossale risultato di riservare un trattamento meno favorevole a chi ha tenuto la condotta meno lesiva degli interessi del fisco.

La conclusione troverebbe conferma nella modifica apportata all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 dal citato d.l. n. 138 del 2011, che ha ridotto ad euro 30.000 la soglia di punibilità relativa all'omessa presentazione della dichiarazione annuale, portandola così al di sotto di quella prevista per l'omesso versamento dell'IVA. Siffatta modifica trova, tuttavia, applicazione solo in rapporto ai fatti commessi dopo il 17 settembre 2011, e dunque non elimina la disparità di trattamento riscontrabile con riguardo ai fatti realizzati entro detta data.

La questione risulterebbe, per altro verso, «all'evidenza» decisiva «in ordine alle determinazioni sulla penale responsabilità dell'imputato», non essendo possibile «altrimenti la definizione del giudizio».

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

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe manifestamente inammissibile, non avendo il rimettente descritto in alcun modo la vicenda concreta sottoposta al suo vaglio, limitandosi ad affermare la rilevanza in modo apodittico.

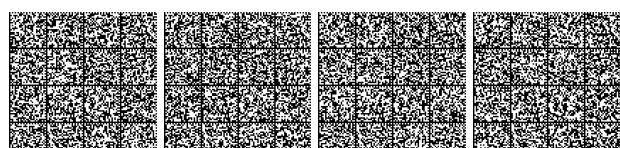
Nel merito, la questione sarebbe comunque manifestamente infondata, dovendosi escludere che, nel frangente, la discrezionalità legislativa in tema di configurazione degli illeciti penali sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole o arbitrario, tenuto conto del fatto che l'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 mira a rafforzare la tutela dell'interesse del fisco alla riscossione dei tributi con riferimento all'IVA, parte del cui gettito deve essere riversata all'Unione europea.

L'accoglimento della questione comporterebbe, d'altra parte, sia pure per un ambito di tempo limitato, la caducazione parziale del regime sanzionatorio introdotto dalla norma censurata, in contrasto con il principio, reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, per cui non spetta alla Corte «rimodulare le scelte punitive del legislatore».

2.1.- Con ordinanza del 17 settembre 2013, il Tribunale di Bergamo ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui prevede una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite, rispettivamente per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione, dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche introdotte dal d.l. n. 138 del 2011.

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto previsto dalla norma censurata, per avere omesso, nella sua qualità di legale rappresentante di due distinte società in nome collettivo, di versare nel termine stabilito l'IVA risultante dalla dichiarazione per l'anno 2008, pari ad euro 87.475, quanto alla prima società, e ad euro 58.431 quanto alla seconda. Circostanze, queste, che sarebbero state confermate dall'istruttoria dibattimentale.

Il rimettente dubita, peraltro, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, rilevando come la norma denunciata riservi al fatto da essa sanzionato un trattamento ingiustificatamente deteriore rispetto a quello prefigurato per i più gravi illeciti di cui agli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo.



Prima delle modifiche introdotte dal d.l. n. 138 del 2011, le disposizioni ora citate prevedevano, infatti, che la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione fossero penalmente rilevanti solo nel caso di superamento di una soglia, riferita all'imposta evasa, rispettivamente di euro 103.291,38 e di euro 77.468,53.

Da ciò sarebbe derivata - e deriverebbe tuttora, posto che, nella specie, in ragione della data del commesso reato, occorre tenere conto della disciplina anteriore alla novella legislativa del 2011 - una conseguenza paradossale. Infatti, se l'imputato, quale legale rappresentante della seconda delle due società, in luogo di presentare regolarmente la dichiarazione IVA e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 58.431), avesse omesso di presentare la relativa dichiarazione, non si sarebbe reso responsabile di alcun reato, non risultando superata la soglia di punibilità prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000.

Analogamente, se l'imputato, quale legale rappresentante dell'altra società, anziché presentare regolarmente la dichiarazione IVA e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 87.475), avesse presentato una dichiarazione infedele volta ad occultare il debito di imposta, non sarebbe incorso in responsabilità penale, rimanendo la violazione al di sotto della soglia di rilevanza prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000 (e ciò a prescindere dall'ulteriore condizione prevista dalla lettera b del comma 1 di tale articolo).

In questo modo, le condotte più insidiose, in quanto atte ad ostacolare l'accertamento tributario, sarebbero rimaste non punibili, contrariamente a quella, «più trasparente», del soggetto che, rappresentando regolarmente la propria posizione fiscale, abbia omesso il versamento dell'imposta da lui stesso dichiarata come dovuta.

Un simile regime normativo si porrebbe inevitabilmente in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di egualianza: tanto è vero che lo stesso legislatore ha poi ridotto i limiti di rilevanza penale delle violazioni evocate in comparazione con il d.l. n. 138 del 2011, portandoli ad euro 50.000, quanto all'ipotesi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000, e ad euro 30.000, quanto all'ipotesi di cui all'art. 5.

La questione risulterebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, giacché il suo accoglimento comporterebbe il proscioglimento dell'imputato.

2.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata sulla base di argomentazioni analoghe, mutatis mutandis, a quelle svolte, nel merito, in riferimento all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Bologna.

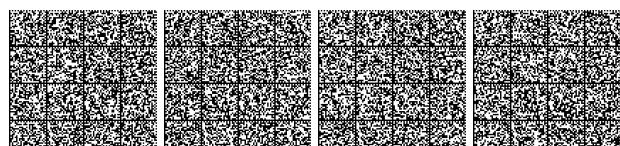
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Bologna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 50.000 ma non ad euro 77.468,53.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, determinando una irragionevole disparità di trattamento fra il soggetto che - essendo tenuto a versare l'IVA per un importo compreso nell'intervallo tra i predetti valori - non abbia presentato la relativa dichiarazione annuale al fine di evadere l'imposta, e il soggetto che, trovandosi nelle medesime condizioni, abbia presentato regolarmente la dichiarazione senza tuttavia versare l'imposta entro il termine stabilito. Nel primo caso, infatti - ove si tratti di violazione anteriore al 17 settembre 2011 - il contribuente resta esente da pena, stante il mancato raggiungimento della soglia di punibilità di 77.468,53 euro, prevista per l'omessa dichiarazione dall'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima della modifica operata dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lettera f), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Nel secondo caso, invece - benché si tratti di condotta meno lesiva degli interessi del fisco - il contribuente incorre in responsabilità penale, anche per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011, in ragione del superamento della soglia di punibilità di 50.000 euro, prevista dalla norma censurata per l'omesso versamento dell'IVA.

2.- Il citato art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 è ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. anche dal Tribunale di Bergamo, nella parte in cui prevede, per l'omesso versamento dell'IVA, una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 138 del 2011 (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53).

Secondo il rimettente, la norma denunciata violerebbe il principio di egualianza, assoggettando il contribuente che, dopo avere regolarmente presentato la dichiarazione annuale IVA, ometta il versamento dell'imposta, ad un trattamento



mento paradossalmente deteriore rispetto a quello riservato al contribuente che non presenti la dichiarazione o presenti una dichiarazione infedele, occultando il debito di imposta: condotte, queste ultime, più insidiose, in quanto implicanti, oltre all'evasione di imposta, anche un ostacolo all'accertamento tributario.

3.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4.- La questione sollevata dal Tribunale di Bologna è manifestamente inammissibile.

Il giudice *a quo*, infatti, ha totalmente omesso di descrivere la fattispecie concreta sulla quale è chiamato a pronunciarsi, affermando la rilevanza della questione in termini meramente assertivi (*ex plurimis*, ordinanze n. 192, n. 150 e n. 99 del 2013).

5.- La questione sollevata dal Tribunale di Bergamo è fondata.

La norma incriminatrice di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, che delinea il reato di «omesso versamento di IVA», è stata introdotta - al pari di quella di cui al successivo art. 10-quater (che punisce il delitto di «indebita compensazione») - dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. L'intervento si colloca nel quadro del processo di parziale revisione della strategia politico-criminale sottesa alla riforma penale tributaria realizzata dal d.lgs. n. 74 del 2000: strategia consistente nella focalizzazione dell'intervento repressivo preminentemente sulla fase dell'"autoaccertamento" del debito di imposta, ossia della dichiarazione annuale ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

Ponendosi sulla scia della previsione punitiva di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, aggiunto dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - con cui era stato reintrodotto il delitto di omesso versamento di ritenute da parte del sostituto di imposta, soppresso dalla riforma del 2000 - la norma incriminatrice che qui interessa mira infatti a colpire, con specifico riferimento all'IVA, i fenomeni di evasione che si realizzino nella fase successiva a quella di determinazione della base imponibile: vale a dire, nella fase di riscossione dell'imposta.

In questa prospettiva, la norma sottoposta a scrutinio stabilisce che «la disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo»: e cioè - in forza dell'art. 6, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 405, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991)» - entro il 27 dicembre dell'anno successivo al periodo di imposta di riferimento.

Il richiamo della norma censurata all'art. 10-bis dello stesso d.lgs. n. 74 del 2000, oltre ad individuare il trattamento sanzionatorio (reclusione da sei mesi a due anni), vale ad estendere alla violazione in esame la soglia quantitativa di punibilità stabilita dalla disposizione richiamata per l'omesso versamento di ritenute («nei limiti ivi previsti»). L'omesso versamento dell'IVA costituisce, di conseguenza, reato solo se di «ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo di imposta».

6.- Per il modo in cui è strutturata, la previsione punitiva protegge, dunque, l'interesse del fisco alla riscossione dell'imposta così come "autoliquidata" dallo stesso contribuente. Come chiaramente si desume dalla lettera della norma, presupposto per la sua applicazione è, infatti, che il soggetto di imposta abbia presentato la dichiarazione annuale ai fini dell'IVA, dalla quale risulti un saldo debitario superiore a 50.000 euro, senza che sia seguito il pagamento, entro il termine previsto, della somma ivi indicata come dovuta.

A fronte di ciò, emerge, peraltro, un evidente difetto di coordinamento tra la soglia di punibilità inherente al delitto che interessa e quelle relative ai delitti in materia di dichiarazione di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 (dichiarazione infedele e omessa dichiarazione): difetto di coordinamento foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 273 e n. 47 del 2010).

Anteriormente alle modifiche legislative di cui poco oltre si dirà, l'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 richiedeva, per la punibilità dell'omessa dichiarazione (consistente nel fatto di chi, «al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte»), che l'imposta evasa fosse superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro 77.468,53. Ciò comportava una conseguenza palesemente illogica, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra le due soglie (eccedesse, cioè, i 50.000 euro, ma non i 77.468,53 euro). In tale evenienza, infatti, veniva trattato in modo deteriore chi



avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta. Nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento dell'IVA, stante il superamento della relativa soglia di punibilità; nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale dell'omessa dichiarazione.

Analoga discrasia era ravvisabile in rapporto alla dichiarazione infedele (consistente nel fatto di chi, fuori dei casi previsti dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 74 del 2000, «al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi»), la cui punibilità presupponeva, ai sensi dell'art. 4, che l'imposta evasa risultasse superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro 103.291,38. Laddove, infatti, l'IVA da versare si collocasse tra l'uno e l'altro limite di rilevanza (50.000 e 103.291,38 euro), fruiva di un miglior trattamento il contribuente che presentasse una dichiarazione inveritiera (non punibile per mancato superamento della relativa soglia), rispetto al contribuente che esponesse invece fedelmente la propria situazione in dichiarazione, salvo poi a non versare l'imposta di cui si era riconosciuto debitore.

La lesione del principio di egualianza insita in tale assetto è resa manifesta dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento dell'IVA: e ciò, nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali (reclusione da uno a tre anni, per i primi due reati; da sei mesi a due anni, per il terzo).

Il contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più “insidiosa” per l'amministrazione finanziaria - in quanto idonea ad ostacolare l'accertamento dell'evasione (e, nel secondo caso, a celare la stessa esistenza di un soggetto di imposta) - rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso autoliquidata (omissione che può essere dovuta alle più varie ragioni, anche indipendenti da uno specifico intento evasivo, essendo il delitto di cui all'art. 10-ter a dolo generico). In questo modo, infatti, il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori: sicché, in sostanza, finisce per essere trattato in modo deteriore chi - coeteris paribus - ha tenuto il comportamento maggiormente meno trasgressivo.

7.- Lo stesso legislatore ha mostrato, del resto, di essersi avveduto dell'incongruenza.

L'art. 2, comma 36-*vicies* semel, del d.l. n. 138 del 2011, aggiunto dalla legge di conversione n. 148 del 2011, ha infatti ridotto la soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione a 30.000 euro (lettera *f*) e quella della dichiarazione infedele a 50.000 euro (lettera *d*): dunque, ad un importo inferiore, nel primo caso, e pari, nel secondo, a quello della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA, rimasta per converso inalterata. In tal modo, la distonia dianzi evidenziata è venuta meno.

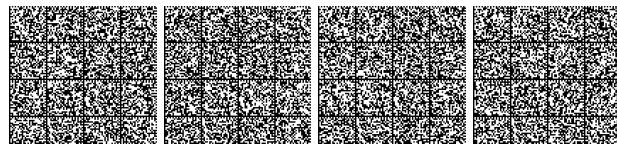
Per espressa previsione dell'art. 2, comma 36-*vicies* bis, del d.l. n. 138 del 2011, le modifiche in questione sono, tuttavia, applicabili ai soli fatti successivi alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione (17 settembre 2011). Né potrebbe essere altrimenti, discutendosi di modifiche di segno sfavorevole per il reo (all'abbassamento delle soglie corrisponde, infatti, un ampliamento dell'area di rilevanza penale).

Ne consegue che, con riguardo ai fatti commessi sino alla predetta data, il vulnus costituzionale permane.

8.- Al fine di rimuovere nella sua interezza la riscontrata duplice violazione del principio di egualianza è necessario evidentemente allineare la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA - quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifesta l'irragionevole disparità di trattamento: quella, cioè, della dichiarazione infedele (euro 103.291,38).

Una disparità di trattamento similare si riscontra, in verità, anche con riferimento al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 (non, invece, con riguardo al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di cui all'art. 2, che è privo di soglia). La circostanza resta, peraltro, in concreto irrilevante sugli esiti dell'odierno giudizio, giacché la soglia di punibilità relativa a tale delitto è uguale a quella dell'omessa dichiarazione (e, dunque, inferiore a quella della dichiarazione infedele, cui va raggagliata, per quanto detto, la declaratoria di illegittimità costituzionale).

Irrilevante risulta anche la circostanza che, tanto per la dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici che per la dichiarazione infedele, sia prevista - in aggiunta alla soglia di punibilità riferita all'imposta evasa - una ulteriore e concorrente soglia, riferita all'«ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione» (artt. 3, comma 1, lettera b, e 4, comma 1, lettera *b*). Tale soglia è, infatti, chiaramente inconciliabile con la materialità del delitto di omesso versamento dell'IVA, che prescinde dalla sottrazione all'imposizione di elementi attivi.



9.- L'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140080

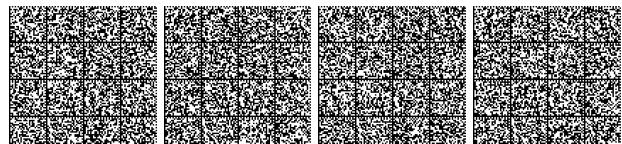
N. 81

Sentenza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia - Condannati per delitti di criminalità organizzata o sottoposti a misure di prevenzione indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso - Reato di omissione dell'obbligo di comunicazione di variazioni patrimoniali - Trattamento sanzionatorio.

- Legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), art. 31, parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Judici: 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. 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Trapani nel procedimento penale a carico di C.T. con ordinanza del 23 gennaio 2013, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, 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 Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2013, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Trapani ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui prevede, per il reato di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali, la pena minima di due anni di reclusione e di euro 10.329 di multa, nonché la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo dell'alienazione.

Il giudice *a quo* premette di essere investito, a seguito di richiesta di giudizio abbreviato, del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982.

Al riguardo, il rimettente riferisce che con decreto del 20 aprile 2006, divenuto definitivo il 13 marzo 2007, l'imputato era stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per la durata di quattro anni, in quanto indiziato di appartenenza ad una associazione di tipo mafioso.

A seguito di accertamenti della Guardia di finanza, era emerso che il 28 dicembre 2007 - e, dunque, in data successiva a quella in cui il provvedimento era divenuto definitivo - l'imputato, a mezzo dell'institute nominato al fine di amministrare la sua impresa individuale, aveva venduto ad un privato, mediante atto pubblico rogato da un notaio, un fabbricato (di legittima provenienza) per il prezzo di euro 480.000.

Né l'imputato né l'institute avevano peraltro effettuato, nei trenta giorni successivi e comunque entro il 31 gennaio dell'anno seguente, la prescritta comunicazione alla polizia tributaria della variazione patrimoniale determinata dalla compravendita. Di qui l'esercizio dell'azione penale per il reato dianzi indicato.

Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva come, tramite gli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, sia stata introdotta una speciale forma di «monitoraggio» delle variazioni del patrimonio di persone da ritenere socialmente pericolose.



L'art. 30 ha previsto, in particolare, che le persone condannate con sentenza definitiva per il delitto di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.) o sottoposte con provvedimento definitivo a misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), in quanto indiziate di appartenenza ad una delle associazioni previste dall'art. 1 della medesima legge, debbano comunicare al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, per un periodo di dieci anni a partire dalla data del decreto di applicazione della misura o della sentenza definitiva di condanna, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del loro patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. Per tale comunicazione è previsto sia un termine decorrente dal compimento del singolo atto di disposizione - trenta giorni - che un termine riferito al complesso degli atti dispositivi compiuti nell'anno solare, fissato nel 31 gennaio dell'anno successivo.

L'art. 31 della medesima legge n. 646 del 1982 punisce la violazione dell'obbligo di comunicazione con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 10.329 ad euro 20.568, stabilendo, altresì, che alla condanna consegua la confisca obbligatoria dei beni a qualunque titolo acquistati o del corrispettivo proveniente dall'atto di alienazione.

Il novero dei soggetti gravati dall'obbligo di comunicazione è stato successivamente ampliato dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), il cui art. 7, comma 1, lettera b), sostituendo il primo comma dell'art. 30 della legge n. 646 del 1982, vi ha aggiunto le persone condannate con sentenza definitiva per taluno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale o per il reato di cui all'art. 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. La medesima legge n. 136 del 2010, novellando l'art. 31 della legge n. 646 del 1982, ha inoltre previsto che, nel caso in cui risulti impossibile la confisca del bene acquistato o del corrispettivo di quello venduto, la confisca ha luogo "per equivalente".

Il quadro normativo è stato ulteriormente modificato dal d.lgs. n. 159 del 2011 (emanato in base alla delega conferita dalla stessa legge n. 136 del 2010), il quale ha scisso in due parti la fattispecie originariamente prevista dalle norme in questione. Le disposizioni, precettiva e sanzionatoria, contenute negli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982 sono state, infatti, trasfuse negli artt. 80 e 76, comma 7, del suddetto decreto legislativo, limitatamente ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione. I predetti artt. 30 e 31 sono rimasti, di conseguenza, in vigore con riguardo ai soli soggetti condannati con sentenza definitiva.

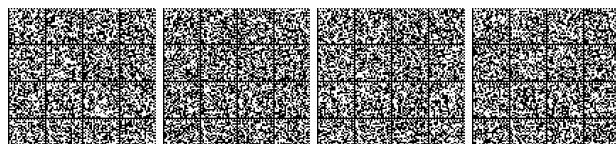
Nel caso di specie, risulterebbe applicabile l'art. 31 della legge n. 646 del 1982, essendo i fatti anteriori sia alla legge delega del 2010 che al decreto delegato del 2011. I dubbi di legittimità costituzionale originati da detta norma si trasferirebbero, peraltro, automaticamente sull'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, che ne ha integralmente recepito il contenuto con riguardo ai sorvegliati speciali.

Il giudice *a quo* dubita, in specie, della legittimità costituzionale del citato art. 31 nella parte in cui prevede, per la violazione dell'obbligo di comunicazione, una pena editto minima di due anni di reclusione e di euro 10.329 di multa, nonché la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo dell'alienazione.

Il rimettente si dichiara consapevole del fatto che questa Corte si è già pronunciata in più occasioni sulla legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, dichiarando manifestamente infondate le questioni sollevate (ordinanze n. 362 e n. 143 del 2002, n. 442 del 2001).

In dette occasioni - prosegue il giudice *a quo* - le censure prospettate dai rimettenti, che investivano sia il preceppo che la sanzione, furono disattese per due concorrenti ragioni. Da un lato, si ritenne che la denunciata irragionevolezza delle previsioni normative sottoposte a scrutinio fosse frutto di valutazioni soggettive dei giudici a quibus, non tradotte in profili apprezzabili sul piano della verifica di costituzionalità, tenuto conto anche della discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti penali e nella determinazione delle relative sanzioni. Dall'altro lato, la Corte osservò che la denunciata sproporzione delle sanzioni, in rapporto a violazioni meramente formali e non necessariamente indicative di intenti dissimulatori, avrebbe potuto essere evitata tramite una lettura costituzionalmente orientata delle norme censurate, che escludesse la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato nei casi in cui la conoscibilità della variazione patrimoniale fosse comunque assicurata attraverso forme di pubblicità legale e risultasse, di conseguenza, impossibile l'occultamento degli atti soggetti a comunicazione.

Negli anni immediatamente successivi alle pronunce ora ricordate, tuttavia, si è definitivamente affermato, nella giurisprudenza di legittimità, il contrario indirizzo secondo il quale il delitto in questione è configurabile anche quando l'omissione riguardi operazioni effettuate mediante atti pubblici, trattandosi di un reato di pericolo presunto, avente non solo la finalità di consentire all'amministrazione finanziaria di conoscere con immediatezza il dato sensibile, ma anche quella di rendere obbligatoria per l'amministrazione una verifica altrimenti solo eventuale. La Corte di cassa-



zione ha negato, inoltre, che l'ignoranza dell'obbligo di comunicazione possa escludere il dolo, posto che la previsione dell'art. 30 della legge n. 646 del 1982 integra il precezzo penale.

La figura criminosa in discussione verrebbe, pertanto, interpretata dal «diritto vivente» in termini molto più rigorosi di quelli suggeriti dai pregressi interventi della Corte costituzionale. In simile situazione, il minimo edittale della pena e la previsione della confisca obbligatoria si paleserebbero iniqui non sulla base di una semplice valutazione soggettiva, ma in ragione della loro inconciliabilità con «precisi parametri costituzionali».

Il regime sanzionatorio denunciato si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 Cost., tenuto conto del carattere «meramente formale» della violazione penalmente repressa, la quale prescinderebbe non soltanto dalla illegittima provenienza dei beni, ma anche da qualsiasi intento dissimulatorio. Alla luce del ricordato indirizzo giurisprudenziale, la sanzione penale colpirebbe, infatti, anche chi ha concluso l'operazione tramite atto pubblico, rogato da un notaio e comunicato, quindi, per legge all'agenzia delle entrate: articolazione dell'amministrazione finanziaria, quest'ultima, alla quale la Guardia di finanza è costantemente collegata attraverso il sistema informatico «SERPICO» (Servizio per il contribuente) - inesistente all'epoca in cui fu introdotta la norma in esame - grazie al quale la polizia tributaria è in grado di conoscere in qualsiasi momento tutti i movimenti finanziari di un soggetto sottoposto a misura di prevenzione, anche in attuazione del disposto dell'art. 25 della legge n. 646 del 1982, come modificato dalla legge n. 136 del 2010.

Se pure non potrebbe porsi in discussione la facoltà del legislatore di imporre, per fini di prevenzione speciale e di tutela dell'ordine pubblico, la comunicazione ad un nucleo specializzato di investigatori delle operazioni di un certo importo effettuate da soggetti dei quali sia stata accertata la pericolosità, apparirebbe, tuttavia, incompatibile con i principi di egualianza e di ragionevolezza la previsione, per una violazione quale quella considerata, di una pena detentiva e pecuniaria dal minimo così elevato.

La norma denunciata sanziona, infatti, un'omissione spesso priva di finalità dissimulatorie con la medesima pena detentiva minima (e massima) prevista per il delitto di trasferimento fraudolento di valori al fine di eludere la legge in materia di misure di prevenzione o di commettere uno dei reati di cui agli artt. 648, 648-bis e 648-ter del codice penale (art. 12-quinquies del d.l. n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 356 del 1992); pena alla quale si aggiunge anche quella pecuniaria, non contemplata per tale delitto.

L'auspicata eliminazione del minimo edittale non comporterebbe, d'altra parte, «alcun vulnus all'integrità dell'ordinamento penale». In conseguenza di essa, la determinazione delle sanzioni minime resterebbe affidata alle disposizioni generali degli artt. 23 e 24 cod. pen., sulla falsariga di quanto indicato da questa Corte in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale della pena minima del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, prevista dall'art. 341 cod. pen., nel testo allora vigente (sentenza n. 341 del 1994).

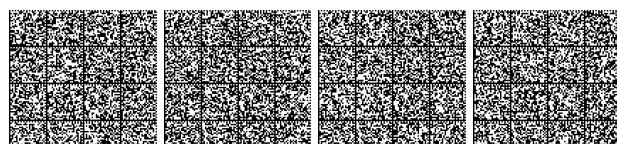
La previsione della confisca obbligatoria risulterebbe inconciliabile, oltre che - per i motivi esposti - con l'art. 3 Cost., anche con l'art. 42 Cost. Imponendo di adottare il provvedimento ablutorio anche quando l'operazione riguardi beni di legittima provenienza e sia stata effettuata mediante atto pubblico, la norma denunciata impedirebbe, infatti, al giudice di graduare la risposta sanzionatoria in rapporto all'effettivo disvalore della condotta, con il risultato di collegare ad una violazione puramente formale una eccessiva compressione del diritto di proprietà, in assenza di qualsiasi connotazione di pericolosità intrinseca del bene.

La norma censurata violerebbe, da ultimo, l'art. 27, terzo comma, Cost., che, nello stabilire che le pene debbano tendere alla rieducazione del condannato, implica necessariamente una proporzione tra disvalore del fatto e sanzione. Nella specie, per converso, la pena minima e la confisca obbligatoria previste dall'art. 31 della legge n. 646 del 1982 rischierebbero di allontanare ulteriormente i soggetti interessati da un già difficile percorso di recupero sociale. Non di rado, infatti, tali sanzioni vengono applicate a persone che hanno scontato interamente la pena loro inflitta o il periodo di sottoposizione alla misura di prevenzione, colpendole pesantemente a distanza di anni nella libertà personale o nel patrimonio per un comportamento di mera disobbedienza, quando non per una mera dimenticanza o per la stessa ignoranza del precezzo.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, posto che - a fronte di quanto in precedenza riferito e non sussistendo ragioni per escludere l'elemento soggettivo del reato, anche alla luce dell'attuale orientamento della giurisprudenza di legittimità - l'imputato si troverebbe esposto all'applicazione delle sanzioni previste dalla norma denunciata, pur non avendo dissimulato in alcun modo l'atto di disposizione patrimoniale del quale si discute.

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

La difesa dello Stato rileva come la Corte costituzionale, nel dichiarare manifestamente inammissibili o manifestamente infondate precedenti questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 31 della legge n. 646 del 1982, abbia rimarcato la legittimità della scelta legislativa di sanzionare penalmente la mancata comunicazione delle operazioni patri-



moniali da parte di una persona sottoposta con provvedimento definitivo a misura di prevenzione qualificata, nell'ambito di un sistema di contrasto della criminalità organizzata fortemente caratterizzato dall'utilizzo di strumenti di tipo patrimoniale.

Né potrebbe ravvisarsi alcuna violazione del canone della ragionevolezza nel trattamento sanzionatorio dell'illegittimo. Al riguardo, occorrerebbe considerare come l'obbligo di comunicazione previsto dagli artt. 30 della legge n. 646 del 1982 e 80 del d.lgs. n. 159 del 2011 richieda un «impegno assolutamente irrisorio» a coloro che vi sono soggetti, onde sarebbe del tutto ragionevole che la sua inosservanza sia riguardata «in termini di massimo sospetto».

Non condivisibile sarebbe, altresì, la valutazione del rimettente di «inoffensività» dell'omissione penalmente sanzionata, allorché - come nella specie - essa riguardi un trasferimento effettuato mediante atto pubblico, rogato da notaio: valutazione basata sull'assunto che, in tal caso, la comunicazione alla polizia tributaria risulterebbe "assorbita" dalla comunicazione dell'atto notarile all'agenzia delle entrate, obbligatoria per legge. Ben diversa sarebbe, infatti, la funzione delle comunicazioni in discorso. La comunicazione degli atti pubblici all'agenzia delle entrate, cui fa riferimento il giudice *a quo*, sembrerebbe identificarsi in quella prevista ai fini della loro registrazione dal d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro). Si tratterebbe, dunque, di una comunicazione avente una finalità meramente fiscale.

Per converso, la comunicazione prescritta dall'art. 30 della legge n. 646 del 1982 e dall'art. 80 del d.lgs. n. 159 del 2011, da effettuare alla polizia tributaria, ha una funzione strumentale rispetto ai controlli periodici previsti dalla stessa normativa di prevenzione, intesi a verificare che non perduri il collegamento dell'interessato con la criminalità organizzata (art. 25 della legge n. 646 del 1982). La comunicazione in questione avrebbe, quindi, una finalità di ordine pubblico, iscrivendosi tra i meccanismi di contrasto del fenomeno associativo criminale di stampo mafioso.

Per altro verso, poi, la Corte costituzionale avrebbe chiarito che la struttura stessa della fattispecie incriminatrice garantisce la possibilità di applicarla in maniera costituzionalmente corretta: cioè, in particolare, tramite l'esclusione dell'elemento soggettivo del reato «quando la pubblicità sia comunque assicurata e dunque sia di per sé impossibile l'occultamento degli atti soggetti a comunicazione» (ordinanza n. 442 del 2001). Indicazione, questa, che - ad avviso dell'Avvocatura dello Stato - sarebbe stata sostanzialmente recepita dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale il dolo del reato in questione implica la consapevolezza da parte dell'imputato del presupposto da cui sorge l'obbligo e va desunto da elementi sintomatici, legati segnatamente alle vicende di acquisizione del bene e al valore dello stesso.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Trapani dubita della legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui prevede, per il reato di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali, la pena minima di due anni di reclusione e di euro 10.329 di multa, nonché la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo dell'alienazione.

A parere del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per contrasto con i principi di egualianza e di ragionevolezza. Essa punirebbe, infatti, una violazione meramente formale, indipendente dalla illegittima provenienza dei beni e che può risultare priva di ogni intento dissimulatorio - come nel caso in cui l'omessa comunicazione riguardi un trasferimento patrimoniale operato atto pubblico rogato da un notaio, comunicato per legge all'amministrazione finanziaria - con la stessa pena detentiva minima prevista per il delitto di trasferimento fraudolento di valori al fine di eludere la legge in materia di misure di prevenzione o di commettere uno dei reati di cui agli artt. 648, 648-bis e 648-ter del codice penale (art. 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante «Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356); pena alla quale si aggiunge una pena pecuniaria, non prevista per tale delitto, oltre alla misura patrimoniale della confisca obbligatoria del bene acquisito o del corrispettivo del trasferimento.

La disposizione denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 42 Cost., giacché, prevedendo la confisca obbligatoria anche quando l'operazione riguardi beni di legittima provenienza e sia stata effettuata con atto pubblico, impedirebbe di commisurare la risposta sanzionatoria all'effettivo disvalore della condotta, collegando ad una violazione puramente formale una eccessiva compressione del diritto di proprietà, in assenza di qualsiasi connotazione di pericolosità intrinseca del bene.



Sarebbe violato, infine, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la previsione di sanzioni sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità della violazione ostacolerebbe la rieducazione del condannato.

2.- La questione è inammissibile.

L'art. 30 della legge n. 646 del 1982, nel testo novellato dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), prevede che le persone condannate con sentenza definitiva per delitti di criminalità organizzata (art. 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale) o per trasferimento fraudolento di valori (art. 12-quinquies del d.l. n. 306 del 1992), ovvero sottoposte, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), debbano comunicare al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del loro patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14. La comunicazione va effettuata entro trenta giorni dal fatto, ovvero entro il 31 gennaio di ciascun anno per le variazioni dell'anno precedente che, sommate, risultino di valore non inferiore a detto importo (ciò, onde evitare elusioni del prechetto tramite l'artificioso frazionamento delle operazioni). L'obbligo sussiste per un periodo di dieci anni dalla definitività della sentenza o del provvedimento.

Il successivo art. 31 punisce l'omessa comunicazione con la reclusione da due a sei anni e la multa da 10.329 a 20.568 euro, stabilendo, altresì, che alla condanna consegua la confisca obbligatoria (anche "per equivalente") dei beni acquistati o del corrispettivo dell'alienazione.

La norma precettiva e quella sanzionatoria risultano ora trasfuse, rispettivamente, negli artt. 80 e 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, limitatamente alle persone sottoposte a misure di prevenzione. Le disposizioni della legge n. 646 del 1982 restano, dunque, in vigore per i soli condannati.

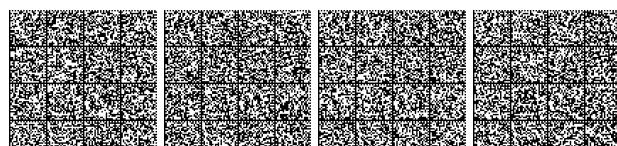
3.- L'ipotesi risultata maggiormente problematica, nell'applicazione della previsione punitiva, è quella in cui la variazione patrimoniale non comunicata alla polizia tributaria derivi da un'operazione soggetta a forme di pubblicità legali che ne assicurino la pronta e agevole conoscibilità. Il caso paradigmatico - che viene in rilievo nel giudizio *a quo* - è quello della compravendita immobiliare stipulata mediante atto pubblico rogato da notaio (s'intende, senza fittizie interposizioni di persona che dissimulino la partecipazione ad essa del condannato o del sottoposto a misura di prevenzione): atto del quale il notaio rogante è tenuto a curare entro brevi termini tanto la trascrizione nei registri immobiliari (art. 2671 del codice civile, art. 6 del d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale»), quanto la registrazione a fini fiscali (artt. 10, comma 1, lettera b, e 13 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, recante «Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro»), comunicandolo, in tal modo, direttamente all'amministrazione finanziaria.

Sul presupposto che, in simili frangenti, l'operatività della norma incriminatrice in esame risultasse priva di adeguato fondamento razionale e tale da condurre a risultati iniqui, era emerso in giurisprudenza, all'inizio degli anni 2000, un indirizzo interpretativo volto ad escludere la configurabilità del reato: soluzione che faceva peraltro leva, più che sulla carenza di tipicità del fatto connessa ad un deficit di offensività, sulla ritenuta insussistenza dell'elemento soggettivo. Muovendo dal rilievo che lo scopo dell'incriminazione - anche a fronte della sua collocazione nel capo III della legge n. 646 del 1982, recante «Disposizioni fiscali e tributarie» - fosse quello di impedire l'occultamento all'amministrazione finanziaria degli incrementi dei patrimoni di soggetti collegati ad associazioni mafiose, se ne deduceva che il dolo del delitto di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali non potesse essere, a sua volta, che un «dolo di occultamento», logicamente non ipotizzabile quando l'operazione fosse stata compiuta con le modalità dianzi indicate.

È in tale quadro interpretativo che si collocano le precedenti pronunce di questa Corte sull'argomento. Chiamata a scrutinare, a più riprese, tanto la norma precettiva (art. 30 della legge n. 646 del 1982) che quella sanzionatoria (art. 31), la Corte dichiarò le questioni manifestamente infondate, sul rilievo che le citate previsioni normative costituivano esercizio, non manifestamente arbitrario o irragionevole, dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore in tema di configurazione degli illeciti penali e di determinazione delle relative sanzioni: e ciò, tanto più a fronte del fatto che la giurisprudenza dell'epoca, attraverso una lettura qualificata come «conforme a Costituzione», escludeva «la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato quando la pubblicità sia comunque assicurata e dunque sia di per sé impossibile l'occultamento degli atti soggetti a comunicazione» (ordinanza n. 442 del 2001, sulla cui scia le ordinanze n. 362 e n. 143 del 2002).

4.- Negli anni successivi, tuttavia, si è consolidato nella giurisprudenza di legittimità un orientamento di segno opposto, in base al quale il delitto in esame è configurabile anche quando l'omessa comunicazione riguardi operazioni effettuate mediante atti pubblici, soggetti ad un regime di pubblicità, trattandosi di atti comunque non destinati ad essere portati a conoscenza del nucleo di polizia tributaria competente né ad opera del pubblico ufficiale rogante, né di altri.

Al riguardo, si è rilevato come si sia di fronte ad un reato di pericolo presunto, finalizzato, da un lato, a garantire che il nucleo di polizia tributaria venga effettivamente e sollecitamente a conoscenza della variazione intervenuta



nel patrimonio di soggetti di accertata pericolosità sociale (e non semplicemente che la possa conoscere, effettuando indagini di propria iniziativa); dall'altro, a rendere obbligatoria per l'amministrazione una verifica altrimenti solo eventuale. L'elemento soggettivo del delitto, d'altra parte - si è aggiunto - è rappresentato dal dolo generico, il quale esige la semplice consapevolezza dei presupposti di fatto da cui sorge l'obbligo di comunicazione (qualità di condannato o di sottoposto a misura di prevenzione del soggetto obbligato, superamento della soglia di rilevanza dell'operazione), senza che l'inadempiente debba essere animato dallo specifico scopo di occultare alla polizia tributaria le informazioni che vengono in rilievo. Mentre, poi, l'ignoranza da parte dell'interessato della stessa esistenza dell'obbligo di comunicazione risulterebbe inescusabile, trattandosi di errore di diritto vertente su norma integratrice del preceppo penale.

5.- L'odierno rimettente denuncia come alla stregua di tale «diritto vivente» - che ingloba nel cono applicativo dell'incriminazione anche fatti che, secondo le indicazioni delle pronunce di questa Corte dianzi ricordate, avrebbero dovuto restarvi estranei - il trattamento sanzionatorio della fattispecie risulti manifestamente sproporzionato per eccesso, violando, con ciò, gli artt. 3, 27, terzo comma, e 42 Cost.

La questione sollevata coglie un indubbio profilo di criticità del paradigma punitivo considerato. Nondimeno, l'intervento che il giudice *a quo* propone per porvi rimedio è impraticabile da questa Corte.

Con riguardo alla pena, il risultato cui dichiaratamente mira il rimettente è di rimuovere i minimi edittali stabiliti dalla norma censurata, con l'effetto di rendere applicabili le previsioni degli artt. 23 e 24 cod. pen., che fissano in via generale la durata minima della reclusione in quindici giorni e l'ammontare minimo della multa in cinquanta euro.

Al riguardo, è tuttavia dirimente il rilievo che questa Corte non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali. Se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio: discrezionalità il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006).

L'odierno rimettente non lamenta, peraltro, che l'omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali sia punita in modo ingiustificatamente più aspro di altra fattispecie omogenea. Censura, invece, che essa sia punita in modo irragionevolmente uguale - quanto a pena detentiva - ad altra fattispecie in assunto più grave, individuata segnatamente nel delitto di trasferimento fraudolento di valori al fine di eludere la legge in materia di misure di prevenzione o di commettere reati di riciclaggio (art. 12-*quinquies* del d.l. n. 306 del 1992).

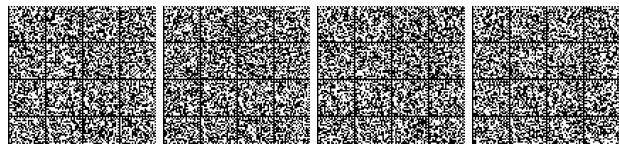
Le due prospettive non sono, peraltro, equivalenti. Nel primo caso - ove ravvisi l'arbitrarietà della soluzione legislativa denunciata - la Corte può rimuovere il vulnus allineando la risposta punitiva della fattispecie in discussione a quella della fattispecie analoga; nel secondo dovrebbe scegliere invece essa stessa, in modo «creativo», la pena da sostituire a quella censurata, così da «scaglionare» le ipotesi in comparazione sul piano sanzionatorio: operazione che le è preclusa. In effetti, «se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore» (sentenza n. 22 del 2007).

Né, d'altra parte, il parametro cui agganciare l'intervento di riequilibrio potrebbe essere rappresentato dalle norme generali sull'entità minima dei diversi tipi di pena (nella specie, gli artt. 23 e 24 cod. pen.), per la semplice ragione che - come già detto - l'allineamento a tali minimi è esso stesso una scelta non «a rime obbligate». È evidente, in effetti, che, se si avallasse il modus operandi caldeggiato dal rimettente, si verrebbe ad affermare un principio inaccettabile: e, cioè, che tutte le volte in cui si riscontri che due reati di diversa gravità sostanziale sono puniti con pene eguali la pena minima del reato meno grave dovrebbe essere ridotta (nel caso di delitto punibile con pene congiunte) a quindici giorni di reclusione e ad euro cinquanta di multa.

Nella pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della pena edittale minima del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, prevista dall'art. 341 cod. pen., nel testo all'epoca vigente (sentenza n. 341 del 1994) - pronuncia alla quale si richiama in modo specifico l'odierno rimettente - questa Corte si giovò in effetti, sia pure col supporto di un complesso di ulteriori considerazioni, della comparazione con la fattispecie affine dell'ingiuria, che, per l'appunto, non prevede un minimo edittale.

6.- Per quanto attiene, poi, alla confisca, lo stesso *petitum* del giudice *a quo* resta indeterminato.

Il rimettente lamenta, infatti, che la previsione della confisca obbligatoria impedisca al giudice di «graduare» la risposta sanzionatoria rispetto all'effettivo disvalore del fatto, senza peraltro precisare l'esatta direzione dell'intervento richiesto: se, cioè, questo debba consistere nella eliminazione tout court della confisca, ovvero nella sua trasforma-



zione in confisca facoltativa, ovvero ancora nella previsione della possibilità di una confisca solo parziale (intervento, quest'ultimo, che non potrebbe essere comunque operato dalla Corte, traducendosi in una innovazione di sistema: sentenza n. 252 del 2012).

Quando pure si volesse accreditare l'ipotesi della richiesta di trasformazione della confisca in facoltativa, mancherebbe comunque l'indicazione del referente normativo che impedisca all'intervento della Corte di colorarsi di una valenza "creativa": e ciò anche per quanto attiene all'individuazione dei criteri che dovrebbero presiedere alla scelta del giudice di applicare o meno la misura (nella specie, si discute infatti pacificamente di una confisca-sanzione, e non di una confisca-misura di sicurezza, per la quale possa valere la generale disciplina dell'art. 240 cod. pen., impenetrata sulla "pericolosità della cosa").

7.- La questione va dichiarata, per le esposte ragioni, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), parzialmente trasfuso nell'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 42 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Trapani con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140081

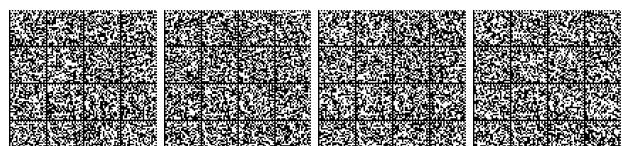
N. 82

Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali, firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 19, primo comma, lettera b).



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. 19, lettera *b*), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), promosso dal Tribunale ordinario di Melfi nel giudizio civile tra la FIOM - Federazione impiegati operai metalmeccanici - Federazione Provinciale di Potenza e la SATA - Società autoveicoli tecnologie avanzate s.p.a. ed altre, con ordinanza del 28 novembre 2012, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile promosso ex art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), l'adito Tribunale ordinario di Melfi, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione, di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera *b*), della legge n. 300 del 1970, denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda;

che, nel presente giudizio, non vi è stata costituzione di parti, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, della medesima norma da questa denunciata, è stata, *in parte qua*, dichiarata l'illegittimità costituzionale con la sentenza di questa Corte n. 231 del 2013;

che la questione in esame, per sopravvenuta carenza di oggetto, è, quindi, 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. 19, primo comma, lettera *b*), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Melfi, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140082



N. 83

Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a contributo di perequazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), art. 18, comma 22-bis, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Judici : 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. 18, comma 22-bis, 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, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con due ordinanze dell'11 marzo 2013, iscritte ai nn. 73 e 74 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Masia Antonello ed altro, e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, in composizione monocratica, con ordinanze dell'11 marzo 2013, iscritte al reg. ord. n. 73 e n. 74 del 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, 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, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che, il rimettente premette che i ricorrenti titolari di pensione ordinaria diretta, hanno chiesto il riconoscimento del proprio diritto di percepire il trattamento pensionistico ordinario, privo delle decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-bis, d.l. n. 98 del 2011, temporaneamente abrogate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, reintrodotte dall'art. 2, comma 1, della legge n. 148 del 2011 e confermate dalla legge n. 214 del 2011, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, con rivalutazione monetaria e interessi;



che la disposizione impugnata, si configurerebbe come prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, nonché come prelievo forzoso di natura tributaria non rispettoso, tuttavia, dei principi di egualianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) correlati a quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.);

che, a suo giudizio, l'imposizione del sacrificio economico individuale avrebbe tutte le caratteristiche del prelievo tributario, perché realizzato attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, in cui il gettito scaturente da tale ablazione è destinato al fabbisogno finanziario dello Stato sotto forma di risparmio di spesa;

che tale disciplina si porrebbe in contrasto con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., coordinato con i principi di egualianza, parità di trattamento e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.), nonché con gli artt. 3, 36 e 53 Cost., non solo sotto il profilo della sproporzione ed irrazionalità della misura, ma anche specificamente sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto non sarebbero state colpite le altre categorie di pensionati, pur se percettori di elevati trattamenti, e i contribuenti in generale titolari degli stessi redditi;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'inammissibilità e l'infondatezza della questione e si sono costituite le parti private;

che in entrambi i giudizi ha depositato memoria difensiva l'INPS, chiedendo di dichiarare inammissibile la questione per difetto di rilevanza e, nel merito, per l'infondatezza.

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, 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, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che questa Corte, con la sentenza n. 116 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del d.l. n. 201 del 2011;

che, dunque, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile, essendo divenuta priva di oggetto.

Visti gli artt. 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 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, 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, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

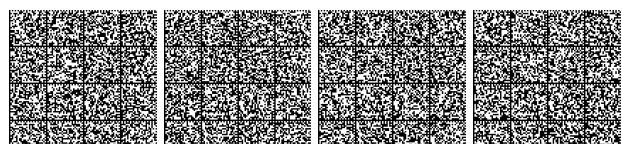
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140083



N. 84

Ordinanza 7 - 8 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

- Straniero - Allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino comunitario per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno - Provvedimento del prefetto territorialmente competente secondo la residenza o dimora del destinatario - Disciplina del contenuto e delle modalità di esecuzione.**
- Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), art. 21.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Judici: 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. 21 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), promosso dal Tribunale ordinario di Rovigo, sul ricorso proposto da B.R.C., con ordinanza dell'11 dicembre 2012, iscritta al n. 228 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, 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 Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Rovigo, in composizione monocratica, con ordinanza dell'11 dicembre 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 10, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nella parte «in cui consente al Prefetto di decretare l'allontanamento dal territorio dello Stato» del cittadino dell'Unione europea verso altro Stato membro, che nei confronti del medesimo cittadino ha emesso mandato di arresto europeo (M.A.E.), ai sensi della legge n. 69 del 2005, «qualora si verta nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della corte di appello»;

che il rimettente espone che B.R.C. ha gravato - ex art. 17 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) e art. 22 del d.lgs. n. 30 del 2007 - il decreto di allontanamento emesso dal Prefetto di Rovigo l'8 maggio 2012 sulla base dell'art. 21 del medesimo d.lgs n. 30 del 2007 - per la ritenuta insussistenza delle condizioni di legge che permettevano la permanenza dell'interessato nel territorio dello Stato e, in particolare, quelle di cui agli artt. 5-bis, 6, 7 e 13 del d.lgs. n. 30 del 2007;

che, sebbene non abbia dimostrato le condizioni che legittimano il suo soggiorno in Italia, il ricorrente avrebbe comunque documentato di essere stato destinatario di un mandato di arresto europeo per un reato commesso all'epoca in cui era minorenne, mandato reso esecutivo da una sentenza del Tribunale di Hunedoara (Romania), in esecuzione del quale è stato arrestato in data 22 marzo 2012 in Adria;



che, in relazione a tale evento, il rimettente assume che la Corte d'appello di Venezia, chiamata a decidere sulla consegna del B.R.C. all'autorità romena, ha ritenuto di doverla negare sulla base dell'art. 18, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), così come integrata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 227 del 2010;

che il giudice *a quo*, sulla premessa che i concetti di "consegna" e di "allontanamento" sono in grado di sovrapporsi, in quanto l'esecuzione dell'allontanamento mediante la presentazione al Consolato italiano in patria potrebbe risolversi nella traduzione coatta del cittadino comunitario in ambito territoriale compreso nella sfera di dominio dello stesso Stato membro che ha emesso il mandato di arresto;

che, a suo giudizio, il disposto dell'art. 18 della legge n. 69 del 2005 imporrebbe allo Stato di non consegnare la persona allo Stato membro rogante, ponendosi in conflitto con le previsioni del d.lgs. n. 30 del 2007;

che tali norme determinerebbero una sovrapposizione di normative contrastanti incidenti su identica condizione e dunque irragionevoli e contrarie all'art. 3 Cost.;

che, inoltre, l'esecuzione di un ordine di allontanamento con destinazione nel territorio dello Stato membro coincidente con quello che ha emesso il mandato europeo potrebbe frustrare, in concreto, sia l'autorità della decisione giurisdizionale che ha negato la consegna, sia il diritto del cittadino dello Stato membro a non essere consegnato, e ciò «potrebbe tradursi nella violazione dell'art. 10 secondo comma della Costituzione laddove si consideri che la legge n. 69 del 2005 attua, nell'ordinamento interno, le disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002», relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri dell'Unione europea nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in materia di diritti fondamentali, nonché in materia di diritti di libertà e del giusto processo;

che si imporrebbe, dunque, una «lettura costituzionalmente orientata [...] con sacrificio delle ragioni sottese alla *ratio* dell'art. 21 del d.lgs n. 30 del 2007 da ritenersi concretamente soccombenti rispetto ai valori che informano invece le previsioni di cui all'art. 18 della legge 69 del 2005»: sicché la prima norma sarebbe costituzionalmente illegittima «nella parte in cui consente al Prefetto di decretare l'allontanamento dal territorio dello Stato ex art. 21 d.lgs. n. 30 del 2007, con destinazione del cittadino comunitario a quello di altro Stato membro che nei confronti dello stesso cittadino ha emesso Mandato di Arresto Internazionale [rectius europeo] (M.A.E.) ai sensi della legge n. 69 del 2005 qualora si verba nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della Corte d'Appello»;

che nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile e, comunque, infondata.

che nel giudizio si è costituito il B.R.C.

Considerato che il Tribunale ordinario di Rovigo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nella parte «in cui consente al Prefetto di decretare l'allontanamento dal territorio dello Stato» del cittadino dell'Unione europea verso altro Stato membro, che nei confronti del medesimo cittadino ha emesso mandato di arresto europeo (M.A.E.), ai sensi della legge 22 aprile 2005 n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), «qualora si verba nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della corte di appello»;

che la questione è manifestamente inammissibile perché l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle censure;

che, infatti, il rimettente non specifica a quale delle ipotesi di cui agli artt. 5-bis, 6, 7 e 13 del d.lgs n. 30 del 2007 il provvedimento prefettizio abbia fatto riferimento, né se, fra le condizioni in base alle quali sono state valutate, ai sensi del comma 2 della norma impugnata, l'integrazione sociale e culturale ed i legami con il Paese di origine, sia stata considerata anche l'esistenza del provvedimento di rifiuto di esecuzione del mandato di arresto;

che, infatti, l'ordinanza nulla dice in merito alla data del provvedimento della Corte lagunare, sicché non è dato conoscere se quel provvedimento avesse preceduto o seguito il decreto prefettizio, con diverse conseguenze in ordine alla rilevanza di tale fatto nell'ambito di un procedimento in cui si realizza un effetto devolutivo pieno;

che, nonostante faccia riferimento ad un mandato in executivis, per l'esecuzione di una sentenza in relazione ad un reato commesso allorché il condannato era minorenne, il rimettente non specifica se il rifiuto della consegna sia stato emesso quando il ricorrente era minorenne o maggiorenne, omettendo di indicare, ancora, se il provvedimento di rifiuto sia divenuto definitivo e se la Corte d'appello, con riferimento alla lettera *r*) dell'art. 18 della legge n. 69 del 2005, abbia disposto l'esecuzione della pena in Italia, secondo il diritto interno né se questa pena sia stata espiata;



che, in mancanza di tali riferimenti specifici alla fattispecie concreta che ha dato origine al giudizio *a quo*, è inibita a questa Corte la necessaria verifica circa l'influenza della questione di legittimità sulla decisione richiesta al rimettente (*ex plurimis*, ordinanze n. 193, n. 177, n. 171 e n. 162 del 2011);

che, infine, il parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., non è utilizzabile per le norme internazionali convenzionali rilevanti nella specie, atteso che «l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione» (sentenza n. 284 del 2007);

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 manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), per violazione degli artt. 3 e 10, secondo comma, della Costituzione, sollevata dal Tribunale ordinario di Rovigo, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140084

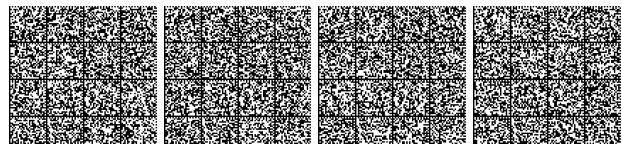
N. 85

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (destinazione delle anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura di debiti sanitari pregressi, al finanziamento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico locale regionale; destinazione dell'importo l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario; canoni di concessione di acque pubbliche) - Misure varie in materia di sanità pubblica (valutazione delle prestazioni sanitarie; ticket; liberalizzazioni per attività medica privata; strutture di riabilitazione non accreditate).

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012), artt. 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 16, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46; legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), art. 1.



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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 16, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012), e dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 16-20 marzo 2012 e il 2-8 gennaio 2013, depositati in cancelleria il 23 marzo 2012 e l'11 gennaio 2013 ed iscritti al n. 61 del registro ricorsi 2012 e al n. 4 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessandro Arredi per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

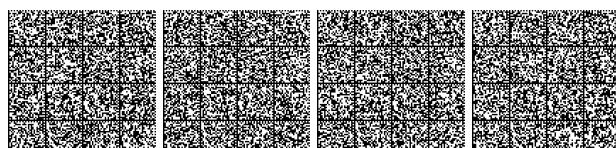
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-20 marzo 2012, depositato il successivo 23 marzo, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012).

1.1.- Il ricorrente premette che:

a) l'articolo 16 ha introdotto modifiche alla legge regionale n. 25 del 3 agosto 2011 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore dei territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenza pubbliche), prevedendo, al comma 2, che «al comma 1, dell'articolo 12 (Aggiornamenti dei costi unitari e dei canoni minimi relativi ai canoni di concessione di acque pubbliche) della legge regionale n. 25/2011, le parole "di potenza nominale concessa o riconosciuta, in € 27,50" sono sostituite con le parole "di potenza efficiente, riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE, in € 35,00"»;

b) l'art. 1, comma 1, ha disposto il rifinanziamento della legge regionale 28 aprile 2000, n. 72 (Contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il "Metodo Doman" e altri metodi riconosciuti dalla comunità scientifica);

c) l'art. 6, comma 1, ha disposto che «Le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 98 dell'art. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)", sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale»;



d) l'art. 6, comma 2, ha abrogato il comma 2 dell'articolo 83 della legge regionale 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2004), che prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale, pari ad euro 10.000.000,00, fosse destinato alla copertura dei disavanzi finanziari sanitari maturati a decorrere dall'esercizio 2001; ha inoltre stabilito che l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale, non utilizzato per il finanziamento del programma operativo del Servizio sanitario regionale, venga riprogrammato e destinato al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario;

e) l'art. 42, comma 2, ha aggiunto l'art. 12-*bis* all'art. 12 della legge regionale 8 aprile 2011, n. 6 (Misurazione e valutazione delle prestazioni delle strutture amministrative regionali), demandando alla Giunta regionale la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del Servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale;

f) l'art. 44 ha stabilito, poi, che la quota di partecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa comunque superare il costo della prestazione previsto dal tariffario nazionale;

g) l'art. 45, comma 2, ha modificato l'art. 3, comma 5, lettera b), della legge regionale 31 luglio 2007, n. 32 (Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevedendo che gli studi professionali singoli e associati, mono e polispecialistici, di cui al comma 2 dell'art. 8-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), possano ottenere da parte del Comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione, e il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza la preventiva acquisizione del nulla osta di compatibilità, da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante, da parte della Direzione Sanità.

h) l'art. 46 ha previsto, infine, che - fermo restando il budget assegnato - la struttura privata accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), possa trasferire, nell'ambito della stessa A.U.S.L., parte di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa A.U.S.L. già autorizzate ma non accreditate.

1.2.- Ciò posto, il ricorrente assume in primo luogo che l'art. 16 della citata legge regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e comma terzo, Cost.

La norma impugnata, infatti, determinando i canoni di concessione di acque pubbliche in 35 euro, e non più attraverso il riferimento alla potenza nominale concessa o riconosciuta, ma alla potenza efficiente, si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), il quale prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno. L'art. 6 del medesimo testo unico prevedrebbe, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua superiore o inferiore a 3 Megawatt.

In tale contesto normativo sarebbe evidente che la determinazione dei criteri relativi ai canoni di derivazione di acqua sia atto riconducibile alla «tutela dell'ambiente», poiché il citato regio decreto, in quanto relativo alla uniforme disciplina delle acque pubbliche, sarebbe riconducibile appunto a detta competenza esclusiva statale.

Inoltre, la norma in esame violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto determinerebbe «uno svantaggio concorrenziale a danno degli operatori insediati nel territorio della Regione Abruzzo», essendo palese che una disciplina dei canoni non omogenea da parte delle Regioni sarebbe in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale fra i vari impianti di generazione, posto che gli operatori verrebbero a sostenere oneri e costi diversi a seconda del territorio sul quale insistono.

Infine, la fissazione del diverso criterio di determinazione del canone violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare per quanto concerne gli aspetti di funzionamento unitario dei mercati dell'energia, di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012, premettendo a questo proposito che la Regione Abruzzo, ha stipulato il 6 marzo 2007 un accordo con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro dal disavanzo sanitario, che prevede una serie di interventi, da attivare nell'arco del triennio 2007-2009, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005). In



tal contesto, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro, nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 160, della legge n. 311 del 2004, nonché dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dai successivi interventi legislativi in materia, ha, infine, determinato il commissariamento della Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, in attuazione dell'art. 120 Cost., nei modi e nei termini di cui all'art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Nella seduta dell'11 settembre 2008, il Consiglio dei ministri ha deliberato la nomina di un Commissario ad acta per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Abruzzo e, nella seduta del 12 dicembre 2009, ha individuato il Commissario nella persona del Presidente della Regione *pro tempore*.

Successivamente, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il Commissario ad acta, con delibera n. 44/2010 del 3 agosto 2010, ha approvato il «Programma Operativo 2010» (successivamente integrato con la delibera n. 77/2010 del 22 dicembre 2010), con il quale ha dato prosecuzione al piano di rientro 2007-2009.

Alla luce di queste premesse, il ricorrente ritiene che la norma impugnata, autorizzando il rifinanziamento della legge regionale n. 72 del 2000, la quale prevede la concessione di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo Doman, approntando ai propri residenti livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale e assumendo oneri per prestazioni sanitarie aggiuntive, sarebbe incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal suddetto piano di rientro, ed interferirebbe con l'attuazione del piano di rientro, affidata al Commissario ad acta con il mandato commissoriale del 12 dicembre 2009.

Tale disposizione si porrebbe dunque in contrasto, in primo luogo, con l'art. 120, secondo comma, Cost., alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione sarebbe di per sé idonea ad integrare la violazione del parametro invocato.

La disposizione in esame, inoltre, non rispettando i vincoli posti dal piano per il rientro dal disavanzo sanitario, violerebbe comunque l'art. 117, terzo comma, Cost., eludendo un principio fondamentale della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

1.4.- Anche l'art. 6, comma 1, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., in quanto, disponendo che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale», in sostanza non farebbe altro che destinare a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, in violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dal citato art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009.

Il contrasto in questione sarebbe ancora più evidente alla luce dei verbali dei tavoli tecnici per la verifica del piano di rientro dai deficit sanitari (del 14 dicembre 2011, del 20 luglio 2011 e del 7 aprile 2011), dai quali risulterebbe che proprio la destinazione di tale anticipazione di liquidità alla copertura di debiti sanitari ha consentito alla Regione di essere valutata positivamente e di avere pertanto accesso ad una quota di spettanze residue.

La disposizione impugnata, inoltre, interferirebbe con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, menomandone le attribuzioni di cui al punto 9 del mandato commissoriale, il quale demanda a tale organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Infine, tale norma contrasterebbe con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» anche in quanto comprometterebbe la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai menzionati tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), ledendo i principi fondamentali contenuti nel medesimo art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano.

1.5.- Con analoghe motivazioni il ricorrente assume che anche l'art. 6, comma 2, della legge regionale Abruzzo n. 1 del 2012, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'abrogazione del comma 2 dell'art. 83 della legge regionale n. 15 del 2004, il quale prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale fosse destinato alla copertura dei disavanzi sanitari, e la riprogrammazione dell'importo di tali maggiorazioni al fine del pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei



prestiti relativi al comparto sanitario, inciderebbero sulla copertura del disavanzo sanitario attraverso le entrate fiscali e contrasterebbero sia con la stima delle coperture regionali da entrate fiscali, risultante dal Programma Operativo 2011-2012, sia con le valutazioni effettuate dai tavoli tecnici.

Anche in questo caso sarebbero dunque violati i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, e di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*, della legge n. 296 del 2006, risultando compromessa la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici.

1.6.- Viene, poi, impugnato l'art. 42, comma 2, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

La norma aggiunge l'art. 12-*bis* all'art. 12 della legge regionale n. 6 del 2011, demandando alla Giunta regionale la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del Servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale.

Tale disposizione comporterebbe, a giudizio del ricorrente, un contemperamento del nuovo sistema di valutazione delle prestazioni con la metodologia della negoziazione per budget già implementata presso le A.S.L. regionali. Essa si porrebbe in contrasto con il primo punto del mandato commissoriale del 12 dicembre 2009 che affida al Commissario ad acta la razionalizzazione e il contenimento del personale sanitario, determinando, anche in questo caso, una violazione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui al citato art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 e, pertanto, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La medesima norma, inoltre, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, interferirebbe altresì con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

1.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2012, il quale stabilisce che la quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa comunque superare il costo della prestazione previsto dal tariffario nazionale.

Tale disposizione contrasterebbe, a suo giudizio, con i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*) della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 17, comma 6, 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, i quali non prevedono la fissazione di alcuna soglia massima di compartecipazione e dispongono che le Regioni possono applicare ticket differenti rispetto a quelli stabiliti dalla norma statale, purché dichiarati finanziariamente equivalenti a seguito di certificazione di equivalenza del competente tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

La norma si porrebbe quindi in contrasto con i menzionati principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», nonché con l'art. 81, Cost. in quanto determinerebbe un minore livello di entrate rispetto a quelle ritenute congrue per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza prevedere la corrispondente copertura delle spese necessarie per compensare le minori entrate.

Inoltre, siffatta disciplina garantirebbe un livello di assistenza «ulteriore», incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal suddetto piano di rientro ed in grado di interferire con l'attuazione del piano di rientro, affidata al Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Infine, sarebbero lesi i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.8.- Il ricorrente censura, poi, l'art. 45, comma 2, della legge regionale in esame, il quale modifica l'art. 3, comma 5, lettera *b*), della legge regionale n. 32 del 2007, e prevede che gli studi professionali singoli e associati, mono e polispecialistici, di cui al comma 2 dell'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, possono ottenere da parte del Comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione, e il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza la preventiva acquisizione del nulla-osta di compatibilità, da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante, da parte della Direzione Sanità.

Tale disposizione esentando gli studi medici indicati dall'acquisizione del prescritto nulla-osta regionale, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 8-*ter*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del



1992, a norma del quale: «Per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

La disposizione statale, applicabile a tutte le strutture che necessitano di autorizzazione, consente sia di garantire livelli essenziali di sicurezza delle strutture, sia di poter disporre di uno strumento di governo della domanda e dell'offerta di prestazioni sanitarie a livello locale.

La norma impugnata, dunque, violerebbe tali principi e si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., integrando un contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» (sentenza n. 245 del 2010, resa proprio su una legge regionale dell'Abruzzo; sentenza n. 150 del 2010, resa sulla legge reg. Puglia n. 45 del 2008; sentenza n. 19 del 2009).

La menzionata disciplina, inoltre, interferendo con l'attuazione del piano di rientro e con il mandato commissoriale, contenenti specifiche indicazioni circa l'adeguamento della normativa regionale alle norme nazionali in tema di accreditamento e autorizzazione, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 120, secondo comma, Cost., ledendo peraltro anche i principi fondamentali di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 in materia di «coordinamento della finanza pubblica», in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.9.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 46 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2012, il quale prevede che, fermo restando il budget assegnato, la struttura privata accreditata che eroga prestazioni di riabilitazione ai sensi dell'art. 26 della legge n. 833 del 1978 possa trasferire, nell'ambito della stessa A.U.S.L., parte di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della A.U.S.L., già autorizzate ma non accreditate.

La disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» ed in particolare l'art. 8-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo il quale «La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-ter, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinque».

A giudizio del ricorrente, consentire lo svolgimento di attività sanitarie presso strutture autorizzate, ma non accreditate, non garantirebbe che la struttura sia in possesso anche dei requisiti ulteriori previsti per l'accreditamento e che, quindi, sia in grado di poter erogare prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale.

Anche tale norma, inoltre, interferendo con l'attuazione del piano di rientro e con il mandato commissoriale del 12 dicembre 2009, che prevedono l'adozione di un piano della rete territoriale e della rete residenziale e semiresidenziale dopo aver provveduto a determinare il fabbisogno della Regione, violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., ponendosi peraltro anche in contrasto con i richiamati principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, e, dunque con l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Si è costituita nel giudizio la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con atto depositato il 24 aprile 2012, deducendo l'infondatezza delle censure e chiedendone il rigetto.

2.1.- Quanto alla questione relativa all'art. 16, in materia di determinazione del canone per le derivazioni idroelettriche, si contesta l'esistenza stessa di una «riserva esclusiva statale» in materia, in quanto, come sarebbe stato confermato da recenti decisioni della Corte di cassazione, la potestà regionale si fonderebbe sul trasferimento ad esse delle funzioni afferenti, fra l'altro, alla determinazione dei canoni di concessione relativi alle derivazioni di acqua pubblica, in virtù dell'art. 89, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Inoltre, sarebbe del tutto erronea la riconduzione della modifica dei canoni nell'ambito materiale della «tutela dell'ambiente».

2.2.- In merito alle censure relative all'art. 1, comma 1, poi, la difesa regionale precisa che la disposizione costituirebbe un rifinanziamento dell'originaria disposizione della legge regionale 21 giugno 1996, n. 39 (Contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il «Metodo Doman») e che tale disposto sarebbe riconducibile all'attuazione del dettato normativo della legge statale 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88), che all'art. 3, comma 5 aveva disposto che, con decreto del Ministro della sanità, sono determinati i criteri di fruizione di prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero, per prestazioni che non siano ottenibili tempestivamente in Italia.



Emanati i relativi decreti ministeriali, le successive direttive del Ministero della sanità (prot. n. 500.6 AG 13/1371/900 e n. 100.IX/2868) avevano richiesto alle autorità regionali di procedere al rimborso per sostenere l'utilizzazione del "Metodo Doman", «in attesa del parere richiesto ad apposita commissione ministeriale».

In tale contesto, quindi, anche alla luce delle numerose sentenze del giudice amministrativo che aveva sanzionato i dinieghi di autorizzazione per prestazioni all'estero relative al "Metodo Doman", e «nelle more del riconoscimento statale», la Regione aveva deciso di assecondare le richieste assistenziali per le gravi patologie interessate, evitando ulteriori aggravi economici riconducibili alle pronunce giurisdizionali.

2.3.- La Regione Abruzzo, poi, con riferimento all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012, assume che non avrebbe fatto ricorso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009, essendo stata prevista dal Commissario ad acta una «possibile diminuzione del pregresso debito sanitario». Pertanto, non avendo goduto dell'anticipazione e non avendo assunto il mutuo triennale previsto dall'art. 9 della legge regionale 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2011), per il rimborso delle anticipazioni statali, le risorse destinate al pagamento delle rate, ed a tale scopo iscritte in bilancio, sarebbero rientrate nella disponibilità della Regione, con conseguente possibilità di riprogrammazione.

2.4.- Con riguardo all'art. 6, comma 2, poi, vengono respinte le censure relative sia all'abrogazione del vincolo di destinazione alla copertura dei disavanzi finanziari sanitari della maggiorazione delle tasse automobilistiche, sia alla riprogrammazione per il pagamento delle rate di rimborso dei mutui e prestiti relativi al comparto sanitario.

Secondo la resistente, dal tenore letterale della norma emergerebbe, infatti, che soltanto le somme "non utilizzate" sarebbero oggetto della menzionata riprogrammazione, con conseguente insussistenza della paventata diminuzione delle somme disponibili per il ripianamento del disavanzo sanitario.

Inoltre, si rileva come nei verbali dei tavoli tecnici emergano risultati positivi che avrebbero consentito al Commissario di richiedere la possibilità di svincolare i proventi delle maggiorazioni fiscali relative all'esercizio 2012.

2.5.- In ordine all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, relativa alla definizione delle linee di indirizzo per la valutazione della performance del personale sanitario regionale, la difesa regionale sottolinea come l'intervento debba iscriversi nell'ambito di un modello di organizzazione e funzionamento della struttura sanitaria diretto a ridurre gli eccessi dei costi per la gestione del personale. In tale contesto, quindi, essendo la norma diretta al contenimento della spesa ed operando in un ambito diverso rispetto al mandato commissoriale, le censure sarebbero infondate, anche con riferimento all'art. 120 Cost.

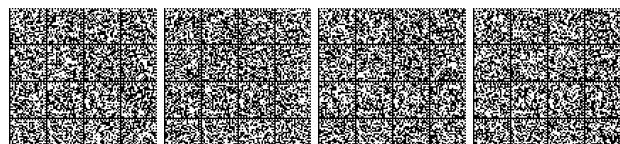
2.6.- Quanto alle censure riguardanti l'art. 44, relativo alla quota di partecipazione ed al ticket, la Regione Abruzzo sottolinea che il ricorso muoverebbe dall'erroneo presupposto che il tetto alla quota riguardi la quota dovuta "dagli assistiti", nel mentre la lettera della norma indicherebbe chiaramente che è il contributo dovuto "agli assistiti" ad essere limitato nell'ambito dell'intero costo della prestazione. Conseguentemente, non risulterebbero introdotti nuovi oneri, ma piuttosto un limite alla spesa.

2.7.- In riferimento all'art. 45, comma 2, invece la difesa regionale specifica in primo luogo che il richiamato art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 riguarderebbe soltanto le strutture sanitarie e non anche l'apertura di studi medici e di altre professioni sanitarie, per i quali la norma di riferimento andrebbe ravvisata nel successivo comma 2, a mente del quale sarebbe necessaria la sola autorizzazione all'esercizio della professione sanitaria.

La norma impugnata, quindi, non solo non sarebbe affetta dai vizi denunciati, ma addirittura sarebbe stata imposta dalla necessità di superare il regime autorizzatorio di natura edilizia operante unicamente nella Regione Abruzzo. Del resto lo stesso Commissario ad acta avrebbe disposto la sospensione dell'art. 3, comma 5, lettera b), della legge regionale 31 luglio 2007, limitatamente alla frase «per gli studi professionali singoli e associati, mono o polispecialistici, di cui al comma 2 dell'art. 8-ter del d.lgs n. 502 del 1992». A conforto di tale tesi vi sarebbe inoltre un parere del Ministero della salute (del 2 marzo 2012) che qualificherebbe come «provvedimento necessario ai fini del rispetto delle scadenze previste» l'abrogazione dell'art. 3, comma 5, lettera b), della legge regionale n. 32 del 2007.

2.8.- Infine, con riguardo all'art. 46, relativo alla possibilità di trasferire le prestazioni assistenziali di riabilitazione verso strutture autorizzate ma non accreditate, la Regione sottolinea che la norma sarebbe giustificata dalla necessità di «tutelare adeguatamente la concreta domanda assistenziale della popolazione regionale» e che essa troverebbe applicazione nelle more del riordino del fabbisogno sanitario attuato e diretto dal Commissario ad acta. Inoltre la norma consentirebbe alle strutture provvisorialmente accreditate, secondo provvedimenti rilasciati dalla Giunta regionale, di erogare prestazioni, purché nel medesimo territorio della ASL e fermo restando il budget in sede contrattuale.

3.- In data 19 ottobre 2012, la Regione Abruzzo ha depositato memoria difensiva, ribadendo tutte le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione. In particolare viene segnalato che, successivamente alla proposizione del



ricorso, con legge regionale 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: "Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche", integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2003", modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante "Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo" e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012), risulta introdotta una ulteriore modifica dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, già oggetto di modifica da parte dell'impugnato art. 16 della legge regionale n. 1 del 2012. La difesa sottolinea, a tal proposito, che il nuovo disposto normativo non risulta oggetto di impugnazione, e, laddove la Corte ritenesse permanere una residua attualità dell'impugnazione, ribadisce comunque le difese già contenute nella precedente memoria.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato ulteriore memoria, in data 20 novembre 2012, ribadendo le argomentazioni già sviluppate nel ricorso.

5.- All'udienza del 20 novembre 2012 veniva disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo.

6.- Nelle more della nuova fissazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-8 gennaio 2013, depositato il successivo 11 gennaio, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), in riferimento agli artt. 3, 97, 81, 117, terzo comma, e 120 Cost.

6.1.- La legge in questione, adottata su proposta del Commissario ad acta, in applicazione dell'art. 17, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, ha disposto che le norme impugnate con il primo ricorso, di cui agli artt. 1, comma 1, 42, comma 2, 44 e 46, sono sospese «sino alla conclusione del piano di rientro», in conseguenza della previsione della citata norma statale, la quale prevede che, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei piani di rientro, gli organi responsabili dell'attuazione, in presenza di provvedimenti legislativi regionali che siano di ostacolo, li trasmettono al Consiglio regionale che, nei successivi sessanta giorni, «apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga».

6.2.- A giudizio del ricorrente questa disposizione, nel sospendere, l'applicazione di talune disposizioni della legge finanziaria regionale per il 2012 avrebbe in realtà nuovamente inciso sulle competenze statali in materia, disciplinando una materia che, sospettata di incostituzionalità, era stata già oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

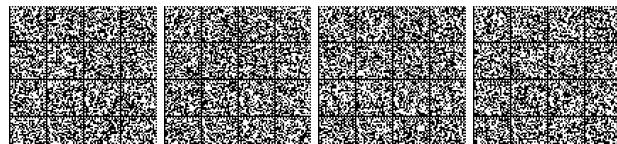
Il legislatore regionale avrebbe sostanzialmente riaffermato la validità e vigenza delle norme impugnate, differenziandone unicamente gli effetti, così incorrendo nei medesimi vizi di costituzionalità che erano stati ravvisati e che avevano indotto alla loro impugnazione.

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, riproponendo nuovamente e pedissequamente le censure formulate con riferimento agli artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, chiede dunque che l'art. 1 della legge regionale n. 51 del 2012, sia dichiarato illegittimo sulla base delle stesse censure a suo tempo sviluppate nel ricorso n. 61 del 2012.

6.3.- Ciò posto, a giudizio del ricorrente la legge impugnata violerebbe autonomamente l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 che imporrebbbero al legislatore regionale l'obbligo di «rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano di rientro».

Infine, le disposizioni in parola violerebbero anche gli artt. 3 e 97 Cost. incidendo sui fondamentali canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto non solo creerebbe incertezza e confusione sulle disposizioni effettivamente vigenti, ma, finirebbe col regolamentare la materia al momento attuale, senza tener conto (non potendo tener conto) della situazione normativa e organizzativa che si sarà consolidata nel momento in cui sarà finalmente realizzato il Piano di rientro.

6.4.- Successivamente, in data 8 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione del fatto che l'art. 38, comma 1, della legge regionale 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), ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, ha depositato un atto di rinuncia, limitatamente a tale disposizione.



7.- La Regione Abruzzo si è costituita anche in questo giudizio, contestando le ragioni dell'impugnazione, richiamando in particolare la norma statale di cui all'art. 17, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011 e ribadendo nel merito le difese relative alle singole disposizioni impugnate di cui alla legge regionale n. 1 del 2012.

La Regione ha poi depositato, in data 10 dicembre 2013, memorie difensive distinte in relazione ad entrambi i ricorsi, ribadendo le argomentazioni già sottoposte alla Corte in sede di costituzione.

8.- Nelle more è intervenuta la legge regionale 16 luglio 2013, n. 21 (Abrogazione della L.R. 29 ottobre 2012, n. 51 «Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012" in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98» e abrogazione di disposizioni di cui alla L.R. 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012"), pubblicata, nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo 24 luglio 2013, n. 27, la quale ha disposto l'abrogazione della legge di sospensione n. 51 del 2012, nonché l'abrogazione degli artt. 1, comma 1; 42, comma 2; 44; 45, comma 2; e 46 della legge regionale n. 1 del 2012, originalmente impugnati con il ricorso n. 61 del 2012.

9.- Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri notificava il 30 dicembre 2013 e depositava atto di rinuncia parziale in riferimento agli artt. 1, comma 1, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 (reg. ric. n. 61 del 2012), nonché, con atto notificato il 27 dicembre 2013, atto di rinuncia all'impugnazione della legge regionale n. 51 del 2012 (reg. ric. n. 4 del 2013). Le rinunce sono poi state accettate dalla Regione con atti depositati successivamente all'udienza pubblica del 14 gennaio 2014, e precisamente in data 5 febbraio 2014.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), terzo comma, e 120 della Costituzione; nonché della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (Sospensione disposizioni di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2012", in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), in riferimento agli artt. 3, 97, 81, 117, terzo comma, e 120 Cost.

2.- Preliminarmente, va disposta la riunione dei suddetti giudizi in ragione della sostanziale identità delle questioni di costituzionalità promosse.

2.1.- Ancora in via preliminare occorre considerare che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione, prima dell'art. 6, comma 2, e, poi, degli artt. 1, comma 1, 42, comma 2, 44, 45, comma 2, e 46, in relazione al ricorso iscritto al reg. ric. n. 61 del 2012, nonché, successivamente, all'impugnazione della legge regionale n. 51 del 2012 (reg. ric. n. 4 del 2013). Le rinunce sono state accettate dalla Regione Abruzzo con atti depositati ritualmente, sicché è necessario dichiarare, in relazione a tali norme, l'intervenuta estinzione del processo.

3.- Ciò posto, le restanti disposizioni, ossia l'art. 16 e l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, possono essere scrutinate secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri assume in primo luogo che l'art. 16 della citata legge regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e terzo comma, Cost.

La norma impugnata, infatti, determinando i canoni di concessione di acque pubbliche in 35 euro, non più attraverso il riferimento alla potenza nominale concessa o riconosciuta, ma alla potenza efficiente, si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), il quale prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno. L'art. 6 del medesimo testo unico prevedrebbe, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua superiore o inferiore a 3 Megawatt.

In tale contesto normativo sarebbe evidente che la determinazione dei criteri relativi ai canoni di derivazione di acqua sia atto riconducibile alla «tutela dell'ambiente», poiché il citato regio decreto, in quanto relativo alla uniforme disciplina delle acque pubbliche, sarebbe riconducibile appunto a detta competenza esclusiva statale.



Inoltre, la norma in esame violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto determinerebbe «uno svantaggio concorrenziale a danno degli operatori insediati nel territorio della Regione Abruzzo», essendo palese che una disciplina dei canoni non omogenea da parte delle Regioni sarebbe in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale fra i vari impianti di generazione, posto che gli operatori verrebbero a sostenere oneri e costi diversi a seconda del territorio sul quale insistono.

Infine, la fissazione del diverso criterio di determinazione del canone violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare per quanto concerne gli aspetti di funzionamento unitario dei mercati dell'energia, di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale».

4.1.- La questione è in parte inammissibile, in parte infondata.

4.2.- L'art. 16 in esame è stato modificato dalla legge regionale 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: "Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche", integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2003", modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante "Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo" e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012), che all'art. 3, a modifica ed integrazione dell'art. 12 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche), ha così riscritto i commi 1 e 1-bis: «1. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis il costo unitario per l'uso idroelettrico, di cui alla lettera *c*) del comma 5 dell'art. 93 della L.R. n. 7/2003, è stabilito per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, per ogni kw di potenza efficiente, riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE, in euro 35,00 a far data dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge. 1-bis. Per il triennio successivo all'entrata in vigore della presente legge, di vigenza del Fondo speciale di cui al comma 1 dell'articolo 1, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, il costo unitario per l'uso idroelettrico di cui al comma 1 è stabilito per ogni kw di potenza nominale concessa o riconosciuta».

Il contenuto normativo risultante appare prima facie sostanzialmente immodificato, dal momento che il nucleo delle censure attiene alle modalità di determinazione del canone, legate alla potenza efficiente, e tale riferimento permane anche nella nuova formulazione. Questa Corte ha costantemente affermato che, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione - deve intendersi trasferita sulla nuova norma (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010). Conseguentemente la questione è trasferita sulla norma così come modificata.

4.3.- Ciò posto, va ricordato che, fin dalla sentenza n. 133 del 2005, questa Corte ha ricostruito il quadro normativo in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico nel seguente modo.

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 legge 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle 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, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

L'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico e il successivo art. 88 ha poi specificato che detta 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.

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto ha peraltro fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di 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 sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Successivamente, con decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE



recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) è stata data attuazione alla direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 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), si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

La giurisprudenza citata dal ricorrente, con riferimento all'asserita competenza statale, fa sostanzialmente riferimento al servizio idrico integrato, che, a norma dell'art. 61 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia.

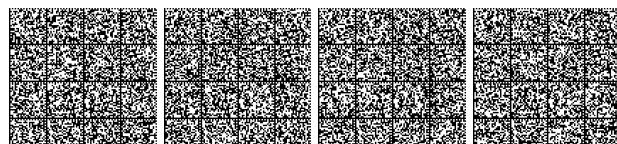
In riferimento a tale ambito competenziale, peraltro, la misura dei canoni secondo il criterio di cui all'art. 35 del regio decreto n. 1775 del 1933 (importo fisso per ogni cavallo nominale di forza motrice), neppure potrebbe costituire principio fondamentale, trattandosi invece di disposizione dettata per l'esercizio di una funzione di spettanza dello Stato, che non può limitare l'autonomia legislativa regionale e provinciale acquisita in materia. Inoltre, l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

4.4.- Va rilevato, quanto alle censure proposte con riferimento alla materia della «tutela della concorrenza» ed alla violazione dei principi fondamentali in materia di produzione di energia elettrica, che esse sono evidentemente inammissibili, in quanto non risulta in alcun modo specificato nel ricorso, come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il «verso economico» di tale effetto. Inoltre, posto il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alla determinazione dei canoni di concessioni idroelettriche (di cui innanzi), la questione risulta connotata da un'indubbia astrattezza in quanto nulla viene riferito sui presupposti di fatto della lamentata violazione delle regole della concorrenza, se non il generico riferimento al t.u. n. 1775 del 1933.

Quanto, poi, all'asserito contrasto «con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge n. 239 del 2004», risulta altresì generica la censura di violazione dei principi di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, senza ulteriore specificazione delle singole disposizioni violate.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale n. 1 del 2012. Siffatta norma, disponendo che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché destinerebbe a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, in violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, compromettendo peraltro anche la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della l. n. 296 del 2006 .

La disposizione violerebbe altresì l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferirebbe con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, menomandone le attribuzioni di cui al punto 9 del mandato commissoriale, il quale demanda a tale organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale.



5.1.- La questione è fondata.

5.2.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, è stato anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti - al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 - per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

In tale contesto, la norma impugnata, destinando a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, si pone in aperta violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali, in costanza di piano di rientro, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, anche in vista della funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006. L'interferenza con il piano di rientro è evidente, mentre le difese regionali sono smentite dalle dichiarazioni stesse del Commissario ad acta nella riunione del 14 dicembre 2011, il quale sulla premessa di non aver terminato la ricognizione delle partite debitorie, afferma che «la Regione si riserva di ricorrere a tale anticipazione una volta terminata tale ricognizione».

Risulta pertanto evidente che la norma impugnata incide negativamente, modificandolo, sull'impegno delle somme destinate a coprire il ricorso all'anticipazione di liquidità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

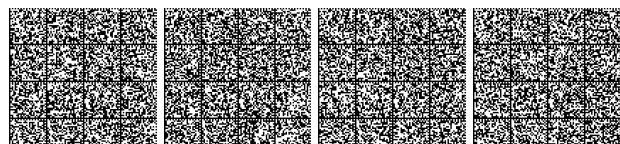
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012*);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, 6, comma 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2012, nonché alla questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51 (*Sospensione disposizioni*



di cui alla legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2012” in applicazione dell’art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140085

N. 86

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Disposizioni a sostegno della domanda e dell’offerta di energia da fonti rinnovabili e alternative e dell’efficienza energetica - Incentivazione degli interventi pubblici e privati - Concessione di piccole derivazioni a scopo idroelettrico i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000 - Fattispecie di esonero dalla prescritta valutazione dell’interesse ambientale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull’energia e attuazione dell’articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1.

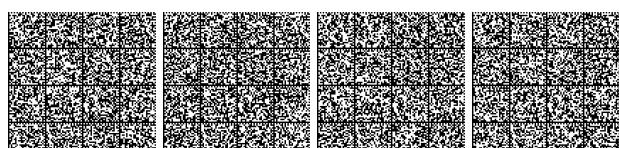
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1 e 37, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-10 dicembre 2012, depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012 ed iscritto al n. 186 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;
uditi l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-10 dicembre 2012 e depositato l'11 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma della Costituzione - in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - gli artt. 14, 15, 18, comma 1, 25, comma 1, e 37, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige 4 ottobre 2012, n. 40, numero straordinario n. 2.

1.1.- Anzitutto, il ricorrente impugna gli artt. 14, 15 e 18, comma 1, della legge provinciale per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

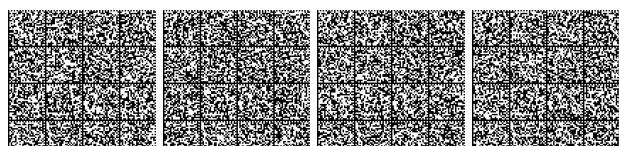
In particolare, l'art. 14, al fine di sostenere ed incentivare «gli investimenti pubblici e privati diretti ad un uso razionale dell'energia, all'efficienza energetica e all'impiego delle fonti rinnovabili di energia» (comma 1), prevede al comma 2 che la Provincia autonoma di Trento possa concedere contributi per gli interventi ivi contemplati, fino al 70% della spesa, percentuale suscettibile di aumento fino al 90% nei casi stabiliti dal comma 3; il comma 8, infine, consente alla Provincia di stipulare convenzioni per affidare a soggetti esterni lo svolgimento dell'istruttoria per la concessione del contributo e l'attività di controllo.

L'art. 15 della legge impugnata prevede al comma 1 la costituzione, da parte di banche e altri soggetti del sistema finanziario, di fondi volti a finanziare progetti di riqualificazione energetica degli edifici pubblici ed, al comma 2, che la Provincia possa erogare, a beneficio di enti pubblici, aziende speciali e società in house che gestiscono servizi pubblici locali, un contributo fino al 20% - percentuale successivamente elevata al 30% - della spesa per interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e che, per i progetti finanziati dal fondo di cui al comma 1, possa «destinare quote dei fondi di garanzia, istituiti ai sensi delle leggi in materia di incentivi ai settori economici, all'erogazione di garanzie ai realizzatori degli interventi».

L'art. 18, comma 1, prevede che la Provincia sostituisca, entro dieci anni dall'entrata in vigore della legge, tutti i veicoli a sua disposizione con mezzi a elevata efficienza energetica ed a basso impatto ambientale.

Ad avviso del ricorrente le disposizioni impugnate comporterebbero nuovi oneri senza che ne sia indicata la copertura finanziaria, nemmeno nell'art. 37 della legge provinciale, la quale la prevede solo con riferimento alle spese discendenti dall'applicazione di altre norme della medesima legge. Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio, inoltre, impugna l'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 in quanto, nell'inserire il comma 3-bis nell'art. 16-novies della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), prevede che: «I concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000 possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, nei limiti della potenzialità delle opere già in esercizio, prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque». Tale ultima disposizione, rubricata «Disciplina per il rilascio dei minimo deflusso vitale»,



prevede che: «A complemento della vantazione degli usi diversi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *F*), delle norme di attuazione del progetto di piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, la Giunta provinciale valuta - preventivamente all'attivazione del procedimento di concessione di nuove derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico - se sussiste un prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione proposta, tenendo conto: *a)* delle necessità di garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale e per specificazione del corpo idrico; *b)* delle esigenze di funzionalità fluviale e paesaggistiche».

Secondo il ricorrente, prescindendo dalla «valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque», la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 12-*bis*, comma 1, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) - come da ultimo modificato dall'art. 95 (*rectius*: 96, comma 3) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - secondo cui «Il provvedimento di concessione è rilasciato se: *a)* non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato; *b)* è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico; *c)* non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico». A suo avviso, infatti, l'aumento della portata del prelievo consentito ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche determinerebbe fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, onde la necessità di verificare che venga comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale (DMV). La sede per tale verifica era la valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, delle norme attuative del piano di tutela delle acque. Prescindere da essa significherebbe prescindere dalla garanzia che sia comunque «garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico» come previsto dalla normativa statale che fissa gli standards minimi ed uniformi della tutela ambientale. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che, secondo la giurisprudenza costituzionale, assegnerebbe allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non trattandosi di materia rientrante tra le competenze statutarie primarie o concorrenti, regionali o provinciali, neppure per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Alla legislazione regionale e provinciale sarebbe soltanto consentito, nell'esercizio di una diversa competenza, incrementare i livelli di tutela assicurati dal legislatore statale.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012. Originariamente esso prevedeva che: «Alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli 11 e 20, stimati nell'importo di 60.000 euro per l'esercizio finanziario 2012 e di 54.000 euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2013 al 2014, si provvede con le minori spese riferite all'unità previsionale di base 61.30.210 (Finanziamenti in conto capitale nel settore dell'energia) derivanti dall'abrogazione della legge provinciale sul risparmio energetico».

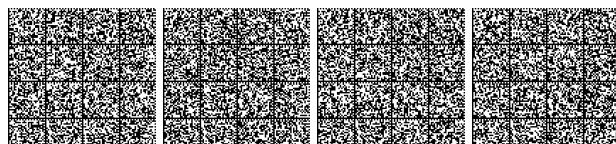
Secondo il ricorrente, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009 - applicabile alle Regioni e Province autonome in ragione del richiamo operato dal successivo art. 19, comma 2, ed in virtù dell'art. 1, comma 5, della medesima legge - che impedisce la copertura di nuovi o maggiori oneri (peraltro, non quantificati) di parte corrente (nella specie, spese di formazione) attraverso risorse in conto capitale. Poiché il menzionato art. 17 della legge n. 196 del 2009 è dichiaratamente attuativo dell'art. 81, quarto comma, Cost., esso risulterebbe violato unitamente all'art. 117, terzo comma, Cost. «con specifico riferimento al "coordinamento della finanza pubblica"».

2.- Con atto depositato il 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo la reiezione delle questioni proposte, in quanto inammissibili e, comunque, infondate.

3.- Dopo la notifica del ricorso è intervenuta la legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2013).

L'art. 76, comma 1, di detta legge ha sostituito il comma 3-*bis* introdotto nell'art. 16-*novies* della legge prov. Trento n. 18 del 1976 dall'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012. A seguito della sostituzione, il comma 3-*bis* prevede che: «I concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000 possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, nei limiti della potenzialità delle opere già in esercizio, a seguito di breve istruttoria ai sensi dell'articolo 49, secondo comma, del regio decreto n. 1775 del 1933, svolta dalla struttura provinciale competente in materia di acque pubbliche, nel corso della quale si procede anche alla valutazione dell'interesse ambientale, ai sensi dell'articolo 12-*bis* del regio decreto n. 1775 del 1933».

L'art. 78, comma 3, della legge prov. Trento n. 25 del 2012 ha sostituito l'art. 37, comma 1, della legge impugnata (lettera *a*) ed ha di seguito inserito i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, relativi alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione dei censurati artt. 14, 15 e 18, comma 1 (lettera *b*).



Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dapprima depositato (il 18 aprile 2013) atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 - cui è seguito il deposito (il 9 luglio 2013) del verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente la relativa accettazione - e, successivamente, ha depositato (il 4 febbraio 2014) un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, delle medesima legge provinciale. Nel corso dell'udienza la difesa della resistente ha depositato il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente l'accettazione di detta ulteriore rinuncia parziale.

4.- Il 20 gennaio 2014 la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria illustrativa delle proprie difese.

In particolare, quanto alla questione relativa all'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, la resistente ricorda di aver adottato, anche prima dell'emanaione del d.lgs. n. 152 del 2006, norme di protezione dei corpi idrici, finalizzate a specifici obiettivi di tutela della qualità delle acque e dell'ambiente. Viene richiamata a tale proposito la legge provinciale n. 18 del 1976, contenente una procedura di valutazione preliminare - dunque antecedente al procedimento di rilascio della concessione di derivazione, di cui al r.d. n. 1775 del 1933 - circa la sussistenza dell'eventuale prevalente interesse ambientale, che possa risultare incompatibile con la derivazione d'acqua pubblica di cui è richiesta la concessione.

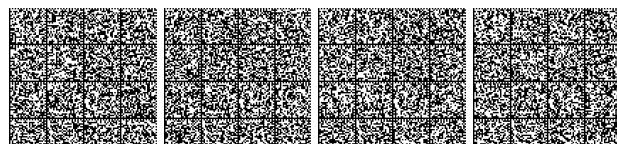
La Provincia resistente rileva che già nel Piano energetico-ambientale provinciale, approvato con deliberazione della Giunta provinciale del 3 ottobre 2003, n. 2438, era disposto che le concessioni per nuove derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico potessero essere assentite solamente in difetto di un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque. Si tratterebbe di previsione ripresa dall'art. 7, comma 1, lettera F), del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP), reso esecutivo con d.P.R. 15 febbraio 2006 (Norme di attuazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche).

La valutazione della sussistenza del prevalente interesse ambientale prevista all'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre 2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque) - per gli effetti di cui al decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), sostituito dal codice dell'ambiente e dall'art. 55 della legge prov. Trento 19 febbraio 2002, n. 2 (*recte*: n. 1), recante «Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002» - sarebbe stata poi disciplinata, quanto a misure organizzative e metodologiche, in atti amministrativi e, segnatamente, nella deliberazione della Giunta provinciale del 21 aprile 2006, n. 783, come modificata dalle deliberazioni della Giunta provinciale 31 agosto 2007, n. 1847, e 11 settembre 2009, n. 2196, che prevede l'acquisizione del parere dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA) - con riguardo agli obiettivi di qualità, alle esigenze di funzionalità fluviale e, ove ne ricorrono i presupposti, di altra compatibilità ambientale - e l'intervento del servizio provinciale urbanistica e tutela del paesaggio.

La verifica della sussistenza di un interesse ambientale incompatibile con la derivazione si concretizzerebbe, dunque, in un parere di competenza della Giunta provinciale, fondato sulle valutazioni dei citati organi e servizi e si qualificherebbe come sub-procedimento, che si innesta nel procedimento principale, volto al rilascio della concessione idroelettrica, di competenza del servizio utilizzazione delle acque pubbliche.

La resistente afferma che in tale filtro di ammissibilità, propedeutico a qualsivoglia altro approfondimento ed esame istruttorio sulle caratteristiche tecniche e di localizzazione delle domande di nuova derivazione, consisterebbe la «valutazione dell'interesse ambientale» di cui all'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012. Di conseguenza, sarebbe evidente che una siffatta valutazione riguarderebbe unicamente le domande di nuove concessioni e non il rispetto dei profili di tutela ambientale del corpo idrico, a cui afferisce la concessione già in esercizio. In ordine a tale vaglio preliminare si richiama la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche 6 dicembre 2013, n. 204.

Inoltre, la Provincia precisa che nell'ambito del procedimento avviato a seguito dell'istanza di aumento della potenza dell'impianto non sarebbe omessa una valutazione di ordine ambientale ai fini della tutela dell'equilibrio del bilancio del corpo idrico interessato, poiché il procedimento richiamato dall'art. 25, comma 1, sarebbe esattamente quello prefigurato dall'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, che prevede una procedura semplificata per le varianti non sostanziali. Tale procedura si differenzierebbe da quella ordinaria, di cui al comma primo del citato art. 49, solo per l'assenza della fase di evidenza pubblica, non più necessaria, trattandosi di variante a concessione già in esercizio. Per il resto, il procedimento avrebbe un suo compiuto svolgimento ed includerebbe, nella pur breve istruttoria, tutte le valutazioni da parte dell'APPA, dei servizi bacini montani, del servizio utilizzazione acque pubbliche e del servizio foreste e fauna.



La resistente ammette che l'originaria formulazione del comma 3-bis dell'art.16-novies della legge prov. Trento n. 18 del 1976, come introdotto dall'impugnato art. 25, comma 1, della legge provinciale n. 20 del 2012, dove si prevedeva semplicemente l'istruttoria breve di cui all'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, poteva ingenerare dubbi. Tuttavia questi ultimi sarebbero stati superati nella seconda versione, adottata con l'art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012, in cui è espressamente previsto lo svolgimento della verifica ambientale di cui all'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 nel corso della predetta istruttoria breve. In base alla modifica introdotta, a giudizio della Provincia, sarebbe chiaro che anche nell'ambito dell'istruttoria breve debbano essere effettuate verifiche che garantiscono che il prelievo idrico superiore a quello oggetto di concessione e comunque nei limiti della potenzialità delle opere già in esercizio, non pregiudichi il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato, garantisca il DMV ed assicuri l'equilibrio di bilancio idrico.

La Provincia conclude nel senso che non sussisterebbe alcun contrasto della normativa provinciale con il citato art. 12-bis.

Considerato in diritto

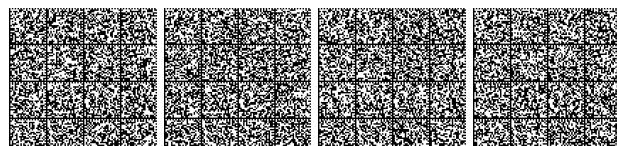
1.- Con il ricorso depositato l'11 dicembre 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE).

Gli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, sono stati censurati in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed il solo art. 37, comma 1, anche per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 25, comma 1, è stato invece impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Dopo la notifica del ricorso è intervenuta la legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2013), il cui art. 78 ha sostituito l'art. 37, comma 1, della legge impugnata e vi ha aggiunto i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, relativi alla copertura finanziaria derivante dall'applicazione dei censurati artt. 14, 15 e 18, comma 1.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, cui è seguita l'accettazione della Provincia autonoma di Trento, e, successivamente, ha depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, delle medesima legge provinciale. Nel corso dell'udienza la difesa della resistente ha depositato il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento contenente l'accettazione di detta ulteriore rinuncia parziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - come detto - anche l'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto l'aumento della portata del prelievo consentito dalla norma in esame ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche avrebbe determinato fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, onde la necessità di verificare che venisse comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale, secondo quanto previsto dalla normativa statale (individuata dal ricorrente nell'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici», come successivamente modificato), che fissa gli standards minimi ed uniformi della tutela ambientale. Con riguardo all'ambito provinciale, la sede per tale verifica sarebbe quella della valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre 2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque), da cui, invece, la disposizione censurata avrebbe consentito di prescindere.



L'art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012 ha sostituito il comma 3-*bis* introdotto nell'art. 16-*novies* della legge della Provincia autonoma di Trento 8 luglio 1976, n. 18 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), dall'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, prevedendo espressamente che, nel corso della breve istruttoria ai sensi dell'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, si proceda anche alla valutazione dell'interesse ambientale.

Con riguardo all'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, nella memoria illustrativa delle proprie difese la resistente evidenzia che l'art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque, conterrebbe una procedura di valutazione preliminare - rispetto al procedimento di rilascio della concessione di derivazione, disciplinato dal r.d. n. 1775 del 1933 - circa la sussistenza dell'eventuale prevalente interesse ambientale, che possa risultare incompatibile con la derivazione d'acqua pubblica di cui è richiesta la concessione.

La Provincia afferma che in tale filtro di ammissibilità sarebbe consistita la «valutazione dell'interesse ambientale» di cui all'impugnato art. 25, comma 1, che avrebbe riguardato unicamente le domande di nuove concessioni e non il rispetto dei profili di tutela ambientale del corpo idrico, a cui afferisce la concessione già in esercizio. Inoltre, precisa che, nell'ambito del procedimento avviato a seguito dell'istanza di aumento della potenza dell'impianto, quello richiamato dall'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 corrispondeva esattamente alla procedura prefigurata dall'art. 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, che la prevede in forma semplificata per le varianti non sostanziali.

2.- In via preliminare dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle questioni relative agli artt. 14, 15 e 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, a seguito delle rinunce al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenute in successione e, con analoghe modalità, accettate dalla Provincia autonoma di Trento.

3.- Al contrario, non è stata oggetto di rinuncia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Secondo il ricorrente, l'esonero dalla relativa procedura di accertamento del rispetto degli standards minimi previsti dall'art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque avrebbe consentito di assentire l'aumento della portata del prelievo ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche senza alcuna verifica complessiva dei potenziali effetti di diminuzione dei deflussi a valle.

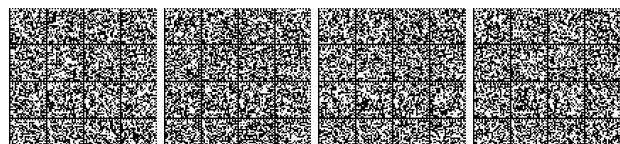
È opportuno ricordare in questo contesto la sopravvenienza, rispetto alla norma impugnata, dell'art. 76, comma 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012, il quale ha espunto dal suo testo l'inciso «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'art. 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque, approvato con deliberazione della Giunta provinciale 30 dicembre 2004, n. 3233» ed ha disposto che, nell'ambito della breve istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 49, secondo comma, del r.d. n. 1775 del 1933, «si procede anche alla valutazione dell'interesse ambientale, ai sensi dell'articolo 12-*bis* del regio decreto n. 1775 del 1933».

Dal confronto tra le censure formulate ed il contenuto della norma rideterminata dalla novella legislativa si evince con chiarezza che la disposizione risultante è immune dal profilo d'illegittimità oggetto di dogliananza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, risultando in tal modo satisfattiva della pretesa del ricorrente.

Tuttavia, non v'è prova che, nel lasso temporale intercorso tra la data di emanazione della norma impugnata e l'entrata in vigore di quella modificativa, la prima non abbia avuto applicazione e, conseguentemente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Occorre pertanto scrutinare egualmente la norma originaria (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2013) per verificarne la conformità al precetto espresso dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.1.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, proposta in riferimento a tale parametro costituzionale, è fondata.

La norma in esame, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. Infatti, l'orientamento di questa Corte è fermo nel ritenere che «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.» (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2011).



Con riguardo alla fattispecie in esame, assume valore dirimente il fatto che la formulazione originaria dell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 - nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, «prescindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'articolo 8, comma 16, delle norme di attuazione del piano di tutela delle acque» - risulta in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 - come modificato dall'art. 96, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - il quale, a sua volta, ha specificato il precezzo costituzionale invocato dal ricorrente. E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, comma 16, del richiamato piano di tutela delle acque.

Il tenore letterale dell'originaria formulazione dell'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012 esclude inequivocabilmente la soluzione interpretativa proposta dalla Provincia, la quale ha sostenuto l'esistenza di un implicito precezzo - di contenuto conforme alla normativa statale - nell'ambito della disposizione impugnata.

Peraltro l'univoco significato di detta disposizione viene indirettamente confermato dal comportamento della Provincia autonoma, la quale - proprio per tale ragione - l'ha modificata, introducendo l'obbligo di procedere alla valutazione di cui all'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 secondo le modalità previste dal citato art. 8, comma 16, del piano di tutela delle acque.

Pertanto, l'art. 25, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE);

2) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 18, comma 1, e 37, comma 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

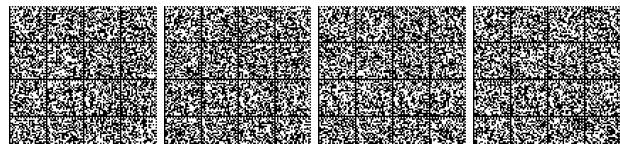
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140086



N. 87

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Cantieri comunali per l'occupazione - Assunzioni in deroga ai limiti massimi di spesa per le assunzioni a termine posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), art. 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. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditì l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali).

1.1.- Ad avviso del Governo, l'impugnato art. 2 sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., segnatamente per violazione del principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. La Regione autonoma Sardegna avrebbe, in tal modo, travalicato i limiti della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ad essa estesa dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), quale forma di autonomia più ampia.



Ritiene, a tal proposito, il ricorrente non potersi nutrire dubbio alcuno sul contrasto della norma in esame con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, di cui più volte questa Corte ha rimarcato la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dalla legge regionale. Peraltro, la disposizione regionale censurata non sarebbe riconducibile ad alcuna delle eccezioni introdotte dall'art. 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, posto che il superamento del limite è previsto per i soli casi di «assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale».

1.2.- La norma regionale in esame, inoltre, non prevedendo i mezzi finanziari necessari a coprire le spese di assunzione del personale, contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost.

2.- Si è costituita la Regione autonoma Sardegna e nella sua memoria ha preliminarmente osservato che l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 è stato interamente sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale).

2.1.- La difesa regionale assume che l'articolo specificamente impugnato è stato vigente per un brevissimo lasso temporale (dato che la legge reg. n. 9 del 2013 è seguita a meno di due mesi dalla legge reg. n. 4 del 2013 ed è stata approvata addirittura prima della notificazione del ricorso da parte dell'Avvocatura generale dello Stato) e che di tale circostanza questa Corte ha sempre tenuto conto ai fini della cessazione della materia del contendere.

2.2.- La resistente eccepisce, in ogni caso, l'inammissibilità del gravame, anzi la sua irricevibilità per difetto di rituale notificazione dell'atto introduttivo del presente giudizio. Essa è stata effettuata dall'Avvocatura generale dello Stato «in proprio» ai sensi dell'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, secondo la difesa regionale, non sarebbe applicabile nel caso in esame.

2.3.- L'impugnazione sarebbe, inoltre, inammissibile per difetto di una completa identificazione dei parametri di legittimità costituzionale. È all'uopo richiamata una giurisprudenza, asseritamente consolidata, di questa Corte per cui sarebbe onere del ricorrente dimostrare che l'atto impugnato esorbita dalle competenze della Regione (o della Provincia autonoma), dando espressamente conto delle fonti che ne tutelano l'autonomia speciale.

2.4.- Sarebbe, poi, specificamente inammissibile il secondo motivo di ricorso, con il quale il ricorrente denuncia una presunta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. senza preoccuparsi di dimostrare che la disposizione in oggetto preveda effettivamente una spendita di risorse nuove o maggiori da parte della Regione Sardegna (ciò che, secondo la resistente sarebbe, invece, da escludere).

2.5.- Nel merito, la difesa regionale deduce la non fondatezza delle censure del Governo.

2.5.1.- Priva di fondamento sarebbe, anzitutto, quella di violazione del principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. E ciò perché, secondo la resistente, le risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» non sono al diretto servizio degli enti locali e non possono essere qualificate come «personale» da calcolare nel limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Tanto risulterebbe dal comma 2-bis dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2012), ove si prevede, con una formula inequivoca, che i cantieri comunali devono essere avviati in ogni caso «evitando forme di impiego che costituiscano presupposti per la creazione di nuovo precariato».

Ritiene, comunque, la difesa regionale che, quand'anche i lavoratori dei cantieri comunali fossero da computare nel personale dell'ente locale, non per questo la disposizione impugnata sarebbe illegittima.

I cantieri comunali sono stati istituiti dal legislatore regionale nel lontano 1988, come strumento di intervento nel settore sociale, incentivante l'occupazione mediante progetti finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità.

La difesa regionale ne desume che - come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 10 del 2010, a proposito della cosiddetta "social card" - l'intervento in esame è finalizzato «ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale», peraltro, «attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale» ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La finalità sociale dei cantieri comunali sarebbe stata confermata dalla nuova



formulazione dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, come novellata dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, là dove prevede che i progetti e le assunzioni di lavoratori sono preordinati a «garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale», rendendo così esplicito un dato che era comunque evidente anche nella originaria formulazione della disposizione impugnata e che si poteva ricavare dall'intero ordinamento dei cosiddetti «cantieri comunali» o «progetti comunali finalizzati all'occupazione».

Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, la disposizione in oggetto rientrerebbe a pieno titolo nella deroga prevista per gli interventi nel «settore sociale» proprio dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, limitatamente alle assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni, tra le altre, nel campo “sociale”.

2.5.2.- Infondato sarebbe pure il secondo motivo di ricorso, con cui si censura la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. presupponendo che il legislatore regionale non abbia individuato le risorse necessarie a coprire le nuove spese.

In verità, secondo la difesa regionale, la disposizione in esame si limiterebbe a qualificare gli interventi di sviluppo sociale posti in essere dai Comuni, senza per questo determinare nuovi o maggiori oneri in capo all'Amministrazione regionale. In particolare, la norma impugnata non farebbe altro che definire i cantieri comunali come «progetti speciali» che «non hanno carattere permanente», di guisa che essi possano dar luogo soltanto ad assunzioni «di progetto». E ciò senza alcuna previsione di spesa, che resterebbe, dunque, regolata dalla disciplina previgente, estranea al presente giudizio. In buona sostanza, il finanziamento dei cantieri comunali sarebbe assicurato dalle singole leggi di spesa che attribuiscono ai Comuni i fondi per la realizzazione dei progetti e che disciplinano le modalità di utilizzo di quegli stessi fondi.

3.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le parti hanno argomentato ulteriormente le proprie posizioni, ribadendo le conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti iniziali del giudizio.

3.1. - In particolare, la difesa della Regione ha insistito nella richiesta di dichiarazione della cessazione della materia del contendere alla luce delle ulteriori modificazioni del quadro normativo rilevante. Quanto alla mancata applicazione della legge impugnata, la difesa regionale ha rilevato che: *a) l'articolo censurato è stato vigente per un brevissimo lasso di tempo (meno di due mesi); b) l'Amministrazione regionale, con nota prot. n. 4938/I.7.1 del 3 febbraio 2014, ha attestato che i finanziamenti in contestazione sono stati disposti, per il 2012, in applicazione della legge reg. n. 6 del 2012 e, per il 2013, anche in applicazione delle leggi regionali, di modifica della prima, n. 9 del 2013 e 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) (è richiamata la delibera della Giunta regionale n. 47/19 del 14 novembre 2013), di tal che la legge impugnata non avrebbe avuto concreta attuazione da parte della Regione Sardegna.*

3.2. - Con la dedotta cessazione della materia del contendere la difesa dello Stato non ha concordato affatto, denunciando la sostanziale invarianza del contenuto precettivo della disposizione impugnata. Con la conseguenza che, a suo avviso, sarebbero rimaste valide ed attuali le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

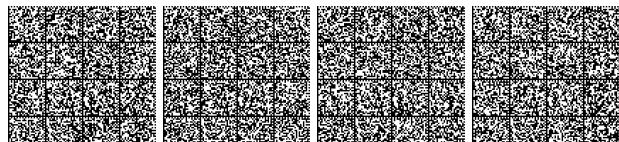
Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 23-29 aprile 2013 e depositato in cancelleria il 24 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), deducendone il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione.

La disposizione regionale censurata prevede che «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali, non hanno carattere permanente e pertanto le assunzioni di progetto in essi previste non costituiscono presupposto per l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche ed integrazioni».

Le censure sono articolate su un duplice ordine di motivi.

Con il primo motivo il Governo denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché non sarebbe stato rispettato il principio di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in base al quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a



tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 [...].».

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, a suo avviso, la legge regionale in esame non avrebbe previsto i mezzi finanziari necessari a coprire le spese di assunzione del personale.

2.- La difesa della Regione autonoma Sardegna ha chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere alla luce dello *ius superveniens* di seguito indicato ed ha, comunque, eccepito l'inammissibilità del ricorso e dedotto la sua infondatezza.

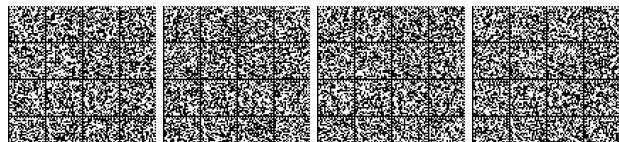
3.- Per stabilire se la materia del contendere sia cessata o meno, occorre premettere che il testo originario della disposizione regionale censurata, oggetto d'impugnazione da parte del Governo, è stato interamente sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), non impugnata.

Detta modifica, giusta l'art. 2 della stessa legge reg. n. 9 del 2013, è entrata in vigore il giorno della pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale della Regione, ossia il 26 aprile 2013 (a circa due mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge reg. n. 4 del 2013). Nella formulazione vigente, l'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 prevede quanto segue: «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali le cui assunzioni risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale. L'onere finanziario è interamente a carico di risorse regionali e le assunzioni di progetto in essi previste sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito con legge 26 aprile 2012, n. 44, con il quale il legislatore statale ha consentito agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite previsto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale».

Infine, la disciplina in esame è stata ulteriormente definita (pur senza novellare testualmente le fonti previgenti) dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari) - esso pure non censurato direttamente -, ove si è stabilito che «I cantieri comunali per l'occupazione e i cantieri verdi, il cui onere è finanziato con risorse regionali, costituiscono a tutti gli effetti progetti speciali finalizzati all'attuazione di competenze e di politiche regionali miranti a fronteggiare l'emergenza socio-economica. I comuni attuano gli interventi ai sensi dell'articolo 94 della legge regionale 4 giugno 1988, n. 11 (legge finanziaria 1988), [e s.m.i.], e le relative spese sono classificate quali spese di investimento; qualora i progetti speciali siano attuati ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 20 aprile 2000, n. 4 (legge finanziaria 2000), per le assunzioni in essi previste si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge regionale 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale)».

4.- Alla luce del sopra riportato *ius superveniens*, che non ha formato oggetto di alcuna impugnazione da parte del Governo, la Regione autonoma Sardegna ritiene che sia cessata la materia del contendere. La difesa dello Stato non concorda con tale conclusione, sottolineando, in particolare, la sostanziale omogeneità del testo novellato della disposizione in esame con quello originario specificamente censurato.

In buona sostanza, mentre la disposizione regionale escludeva le assunzioni di progetto previste nei cantieri comunali dall'ambito di applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009), la novella di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 le ha ascritte al novero delle deroghe di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012. Con quest'ultima disposizione si è consentito agli enti locali, a partire dal 2013, di superare il limite anzidetto «nei soli casi di assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale». L'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 è stata poi confermata dall'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013 relativamente alle assunzioni nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 20 aprile 2000, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2000), sostitutivo dell'art. 36 della legge della Regione autonoma Sardegna 29 gennaio 1994, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 1994). Lo stesso art. 3 ha, invece, classificato come «spese di investimento» tutte quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della



legge della Regione autonoma Sardegna 4 giugno 1988, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale della Regione - legge finanziaria 1988).

Orbene, questa Corte ha ripetutamente affermato che le condizioni richieste «perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere» sono «*a*) sopravvenuta abrogazione o modifica delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; *b*) mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012; n. 32 del 2012; n. 325 del 2011)» (sentenza n. 300 del 2012).

Alla luce di siffatte enunciazioni, è da ritenere che nella specie non sussiste alcuno dei requisiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere» (al riguardo, sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013).

In particolare, quanto al carattere satisfattivo della modifica normativa sopravvenuta, la nuova formulazione della disposizione regionale impugnata, sancendo che le assunzioni di progetto nei cosiddetti cantieri comunali «risultano strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni specifiche del settore sociale [...] e [...] sono riconducibili alle deroghe introdotte dall'articolo 4-ter, comma 12, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16», non assicura, per la genericità della sua formulazione, la riconduzione delle fattispecie da essa previste nell'ambito settoriale e ben circoscritto delle ipotesi derogatorie individuate dal legislatore statale. Sicché, come condivisibilmente ha osservato la difesa dello Stato opponendosi alla dedotta cessazione della materia del contendere, il contenuto e la *ratio* della disposizione in vigore sono rimasti fondamentalmente identici a quelli della versione precedente (con la sottrazione delle anzidette assunzioni alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010), essendo mutata solo ed unicamente la “giustificazione” della non applicabilità alla fattispecie in esame dei limiti posti dal legislatore statale (prima la “specialità” e il “carattere non permanente” dei progetti, ora anche la espressa riconduzione delle assunzioni de quibus alle eccezioni di cui all'art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012).

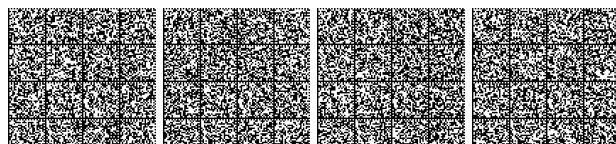
Allo stesso modo, il successivo art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 ha confermato l'impianto della normativa previgente. Da un lato, esso ha, infatti, stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013 si applicano alle assunzioni previste nei «cantieri comunali per l'occupazione» e «verdi» costituenti progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della legge reg. n. 4 del 2000. Dall'altro, ha classificato come «spese di investimento» quelle relative agli interventi attuati dai Comuni ai sensi dell'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988, e successive modifiche ed integrazioni, con ciò sottraendo i costi imputabili ai lavoratori ivi utilizzati al tetto di spesa invocato dal Governo a motivo del denunciato contrasto della norma impugnata con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Sotto l'altro profilo, militano contro la mancata applicazione medio tempore della norma censurata, sia la sua efficacia (potenzialmente) immediata, non potendosi escludere che «assunzioni di progetto» possano essersi verificate alla stregua della disposizione novellata durante il suo, ancorché contenuto, periodo di vigenza (circa due mesi), sia il mancato riscontro - nel corpo della delibera della Giunta regionale n. 47/19 del 14 novembre 2013, richiamata dall'attestazione rilasciata dalla Regione Sardegna ai propri difensori - che i finanziamenti per il 2013 sarebbero stati assegnati anche in applicazione delle modificazioni apportate all'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 dalle successive leggi regionali n. 9 e n. 21 del 2013.

Una volta escluso che la disposizione regionale censurata sia stata modificata in termini satisfattivi delle censure e non abbia avuto alcuna concreta applicazione, si deve procedere senz'altro allo scrutinio della sua legittimità costituzionale.

Inoltre, attesa la sopravvivenza del nucleo precettivo contestato nella versione riformata della norma impugnata, la questione dev'essere trasferita, altresì, alla nuova formulazione di essa, avendo questa Corte anche di recente ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui «nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano satisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità [deve essere] trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013).

In definitiva, la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificamente censurato e le sue successive modificazioni e integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che, come quella sostitutiva dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013, hanno modellato la disciplina delle risorse umane impiegate nei cosiddetti «cantieri comunali» in termini tali da sottrarla parimenti all'applicazione dei limiti di spesa stabiliti dal legislatore statale sub art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.



Questa Corte ha, infatti, affermato, con giurisprudenza costante, «che, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s’impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo (sentenze numeri 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002)» (sentenza n. 162 del 2007).

Tale estensione del sindacato di costituzionalità risponde, del resto, a quanto implicitamente sostenuto nella memoria depositata in prossimità dell’udienza dalla difesa dello Stato, la quale, pur senza invocare espressamente il trasferimento della questione, dimostra di darla per scontata, là dove rileva «che il contenuto precettivo è rimasto sostanzialmente invariato».

5.- Ciò premesso, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l’inammissibilità del ricorso sotto tre profili, tutti privi di fondamento.

5.1.- L’irricevibilità del ricorso perché notificato “in proprio”, in quanto non è ravvisabile alcun serio motivo per discostarsi dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibile tale forma di notificazione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenze n. 277 del 2013 e n. 310 del 2011).

5.2.- L’omessa o incompleta identificazione dei parametri statutari, perché il ricorrente, ancorché stringatamente, ha espressamente dedotto che l’autonomia speciale della Sardegna, invero non ascrivibile a materia di competenza legislativa regionale di fonte statutaria, non esime l’anzidetta Regione dal rispetto dell’art. 117, terzo comma, Cost., mostrando con ciò, «evidentemente, di ritenere quest’ultimo parametro idoneo ad attribuire alla Regione stessa un’autonomia più ampia nella materia del coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 277 del 2013, citata, ove si è esclusa la pretermissione dei parametri statutari denunciata dalla resistente, anche in quel caso, Regione autonoma Sardegna).

5.3.- Anche l’eccepita carenza di motivazione della violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. dev’essere disattesa, perché, sia pure in modo succinto, il Governo ha argomentato adeguatamente al riguardo.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge reg. n. 4 del 2013 promossa dal Governo per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata.

6.1.- Questa Corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l’ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa Regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti in subiecta materia ad altre Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

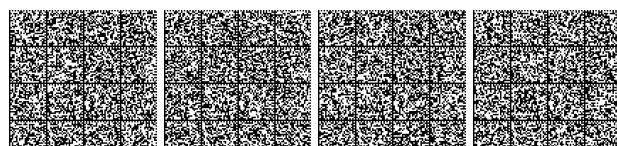
6.2.- I lavoratori impiegati nei cantieri comunali sono perfettamente assimilabili al personale di cui si occupa la succitata norma statale di contenimento della spesa pubblica: essi non sono attinti per l’esercizio di funzioni specifiche del settore sociale, sicché non rientrano nelle ipotesi eccezionali d’immunità dai limiti di spesa in esame riservate alle assunzioni degli enti locali per talune specifiche finalità come quelle suindicate.

Le ambiguità lessicali della normativa regionale in materia di cantieri comunali non consentono di escludere, infatti, che le forme di utilizzazione riflettano moduli prettamente lavoristici. Tant’è che si parla, per richiamare la dizione specificamente adoperata nella disposizione censurata, di «assunzioni di progetto».

In ogni caso, l’ambito di applicazione della norma statale di contingentamento di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è talmente ampio da ricondurvi anche una fattispecie, come quella dei lavori socialmente utili evocata dalla norma in questione, che pure è contrassegnata da tratti di specialità.

In buona sostanza, l’utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite di «cantieri di lavoro» ricade *de plano* nell’ambito della disciplina di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l’Amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale.

Peraltro, che gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti di lavoro socialmente utili vadano conteggiati ai fini del rispetto del limite di spesa per le tipologie di lavoro flessibile, fissato dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, è avvalorato dall’esplicito differimento dell’applicazione della norma in questione ai lavoratori socialmente utili in corso di stabilizzazione, introdotto dall’art. 1, comma 6-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14. Vi si prevede, in particolare, che «Le disposizioni dell’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, [e s.m.], si applicano [...] ai



lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013».

Dall'introduzione di una specifica disposizione transitoria si trae, così, la conferma che, in linea di principio, anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale sono immediatamente soggette alle limitazioni di carattere generale all'uso del lavoro temporaneo.

6.3.- La disposizione censurata non rientra neppure nella deroga prevista per gli interventi nel settore sociale dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dall'esame del complesso normativo in tema di cosiddetti «cantieri comunali» si ricava che la loro destinazione, lungi dall'essere circoscritta alle funzioni del settore sociale riconosciute agli enti locali, ricomprende tutta una serie di opere e attività in nessun modo riconducibili alla deroga sopra richiamata. Ne fanno parte, infatti, in base all'art. 94 della legge reg. Sardegna n. 11 del 1988, «progetti [da finanziare ai Comuni al fine di incentivare l'occupazione] finalizzati alla realizzazione, riattamento, manutenzione e gestione di opere o attività pubbliche o di pubblica utilità e alla promozione o sostegno di progetti occupazionali connessi al migliore utilizzo delle risorse locali»; secondo l'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2000, si tratta di interventi straordinari di lavoro articolato in tutti i Comuni della Sardegna e prioritariamente rivolti: «a) alla qualificazione dei servizi degli enti locali; b) alla salvaguardia, valorizzazione nonché gestione ottimale dei beni culturali, archeologi e storici; c) al sostegno di progetti produttivi di itinerari culturali di archeologia industriale e mineraria; d) alla cura ed estensione del verde urbano nonché del patrimonio boschivo comunale».

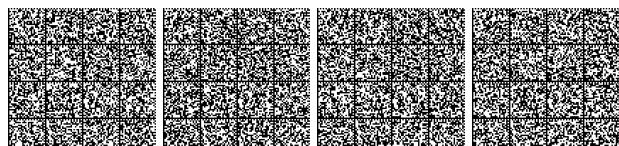
La stessa norma impugnata si riferisce, in termini generali, a «cantieri comunali per l'occupazione» e a «cantieri verdi». L'asserita funzione sociale di essi travalica, dunque, i confini della deroga invocata dalla difesa regionale. La «stretta necessità» di assicurare l'esercizio di ben specificate e rigorosamente delimitate funzioni degli enti comunali (polizia locale, istruzione pubblica e, appunto, settore sociale) non può offrire «copertura» a qualunque pur commendevole iniziativa di spesa ispirata a fini sociali per la realizzazione di progetti speciali diretti all'attuazione di competenze e politiche regionali.

6.3.1.- La denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. sussiste anche per l'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, che ha sostituito il testo della disposizione regionale impugnata sancendo a priori l'inerenza al settore sociale dei «progetti speciali» in esame e delle «assunzioni» ivi previste. Il dettato del suddetto art. 1, cui poi fa rinvio ulteriormente l'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013, è, infatti, troppo generico, anche alla luce del quadro normativo complessivo in tema di «cantieri comunali», per contenere le «assunzioni di progetto» di cui si controverte nell'alveo ristretto delle assunzioni eccezionalmente concesse agli enti locali fuori dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 solo perché assolutamente indispensabili per lo svolgimento di peculiari funzioni, come quelle, per quanto qui rileva, del settore sociale.

6.3.2.- Neppure il citato art. 3 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2013 sfugge alla censura di denunciata violazione dell'anzidetto principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò, per un verso, perché esso richiama per le assunzioni previste nei progetti speciali attuati ai sensi dell'art. 24 della sopra citata legge reg. n. 4 del 2000 le già ritenute illegittime disposizioni di cui all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2013. Per altro verso, perché, distinguendo immotivatamente gli interventi omogenei regolati dall'art. 94 della legge reg. n. 11 del 1988 (e successive modifiche e integrazioni), qualifica genericamente «di investimento» tutte le relative spese. In tal modo, la disposizione regionale in oggetto classifica, dunque, come tali anche i costi delle risorse umane coinvolte nei progetti in esame, finendo per aggirare il limite invalicabile di spesa puntualmente evocato dal Governo a parametro interposto.

6.4.- Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2013, nel testo sia originario, sia quale risulta sostituito dall'art. 1 della legge reg. n. 9 del 2013, nonché, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. n. 21 del 2013.

7.- La questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata (e delle suddette disposizioni modificative ed integrative) per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., a questo punto, è assorbita dalla riscontrata lesione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013, all'articolo 2 della legge regionale n. 14 del 2012 e disposizioni concernenti i cantieri comunali), nel testo sia originario, sia come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2013, n. 9 (Interventi urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale);

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. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 21 (Sostegno alle povertà e interventi vari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140087

N. 88

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico - Misure varie.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12.

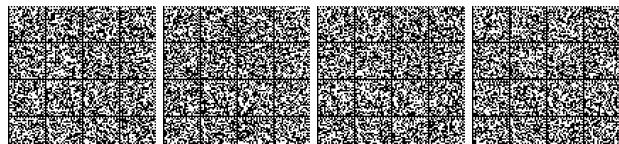
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 16 marzo 2013, depositati in cancelleria il 20 ed il 21 marzo 2013 ed iscritti ai nn. 48 e 49 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12, contenuti nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», 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), in quanto violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie.

1.1.- Nel rivolgere le proprie censure in primo luogo avverso l'art. 10, esse evidenziano come, a mente dei commi 1 e 2 non impugnati, il ricorso delle autonomie territoriali all'indebitamento sia consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, e le relative operazioni possano essere effettuate «solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento impugnano, invece, i commi 3, 4 e 5, che sarebbero lesivi delle proprie competenze perché dettano una disciplina analitica e di dettaglio delle operazioni di indebitamento già regolate in maniera più favorevole dagli statuti.

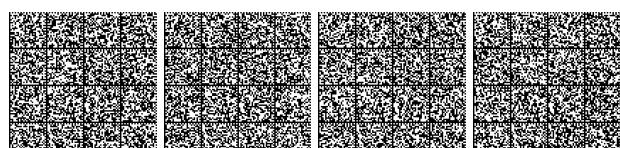
In particolare, ai sensi del comma 3, «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione [...]»; ciascun ente territoriale «può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsarsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione».

Il comma 4, proseguono le ricorrenti, prevede che, «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Infine, in base al comma 5, «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

1.2.- Rammentano le ricorrenti che esse godono di autonomia finanziaria in forza dei propri statuti [artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e artt. 69 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)].

1.2.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in particolare, fa presente che ai sensi dell'art. 52 dello statuto ha facoltà di emettere prestiti interni da essa garantiti, per provvedere ad investimenti in opere permanenti, per un importo annuale non superiore alle sue entrate ordinarie; che la sua competenza in materia è collegata anche alla propria autonomia organizzativa, poiché la materia «ordinamento degli uffici» (art. 4, comma 1, numero 1, dello statuto) comprende anche la contabilità regionale, ed essa ha esercitato tale competenza con la legge regionale 8 agosto 2007, n. 21 (Norme in materia di programmazione finanziaria e contabilità regionale), che all'art. 24 regola il ricorso al mercato finanziario, disponendo, al comma 2, che «L'importo complessivo annuale delle rate di ammortamento per capitale e



interessi derivante dal ricorso al mercato finanziario non può superare il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate derivanti dai tributi propri e dalle compartecipazioni nette di tributi erariali previsto in ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale».

1.2.2.- La Provincia autonoma di Trento, invece, rammenta che l'art. 74 dello statuto dispone che «la regione e le provincie possono ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, per una cifra non superiore alle entrate correnti»; l'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) statuisce che «Spetta alla regione e alle provincie 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».

Tale competenza, prosegue la ricorrente, è stata esercitata con la legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento) e dell'indebitamento si occupa, in particolare, l'art. 31. La materia sarebbe ulteriormente regolata dagli artt. 29, 29-bis e 30 del decreto del Presidente della Provincia 29 settembre 2005, n. 18-48/Leg. (Regolamento di contabilità di cui all'articolo 78-ter della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 e s.m.).

Lo stesso statuto, poi, all'art. 79, regolerebbe in maniera precisa, esaustiva ed esclusiva i modi in cui le Province assolvono gli «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», espressamente prevedendo 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», e che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale».

1.3.- Avendo le norme impugnate scopo di «stabilizzazione finanziaria», proseguono le ricorrenti, esse non potrebbero essere unilateralmente imposte alle autonomie speciali, dovendosi seguire il principio dell'accordo, fissato dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), e prima ancora dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Entrambe le ricorrenti precisano di non volersi sottrarre ai principi della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni e dell'equilibrio di bilancio, ma ritengono che la definizione delle loro modalità attuative debba avvenire con le procedure previste dagli statuti.

1.4.- Sotto altro profilo, poi, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 citato sarebbero illegittimi anche nella parte in cui si applicano ai Comuni insistenti nei territori delle autonomie ricorrenti, avendo esse competenza legislativa in materia di finanza locale [la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia invoca gli artt. 4, comma 1, numero 1-bis), e 54 dello statuto, nonché l'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni) e gli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia); la Provincia autonoma di Trento, gli artt. 80 e 81 dello statuto, come integrati dall'art. 17 del decreto legislativo n. 268 del 1992, nonché l'art. 31 della legge prov. Trento n. 7 del 1979 e l'art. 25 della legge della Provincia di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)].

Le norme censurate, dunque, violerebbero tali parametri perché disciplinano in modo dettagliato l'indebitamento dei Comuni e, aggiunge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo scopo di coordinamento della finanza pubblica, violerebbero anche i commi 134, 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, regolanti in via esclusiva le modalità di realizzazione, da parte delle Regioni autonome e dei loro enti locali, degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica concordati con lo Stato.

1.5.- Proseguono le ricorrenti, evidenziando come il comma 5 dell'art. 10 impugnato, in base al quale i criteri e le modalità di attuazione dell'articolo medesimo sono rimessi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sia illegittimo perché contempla un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché viola l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

1.6.- Le ricorrenti ritengono, ancora, che il comma 5 impugnato sia illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato non d'intesa con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione dei Presidenti di Regione e Provincia.



1.7.- L'illegittimità dell'art. 10, commi 3 e 5, infine, renderebbe «illegittimo anche l'art. 9, commi 2 e 3, nella parte in cui richiamano, rispettivamente, il comma 4 dell'articolo 10, tenendone ferma la disciplina, e “le modalità previste dall'articolo 10” in relazione alla destinazione dei saldi attivi al finanziamento delle spese di investimento».

1.8.- Entrambe le ricorrenti censurano, poi, l'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», il quale articolo, ai commi 2 e 3, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscono, «Nelle fasi favorevoli del ciclo economico», al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria.

Tali norme violerebbero l'autonomia finanziaria delle ricorrenti, poiché una parte delle risorse previste dagli statuti (e in particolare dagli artt. 48 e 49 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e dagli artt. 75 e 79 dello statuto per il Trentino-Alto Adige) verrebbero, mediante l'imposizione del dovere di contribuzione al fondo in parola, ad esse unilateralmente sottratte; e violerebbero altresì l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge n. 220 del 2010 e, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, anche gli artt. 104 e 107 dello statuto: le citate previsioni, infatti, definirebbero in modo esaustivo i modi consensuali in cui le autonomie speciali concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le norme impugnate, aggiunge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, prevedendo che gli enti locali concorrano al risanamento della finanza statale, violerebbero anche la già ricordata competenza regionale in materia di finanza locale.

1.9.- L'art. 12, prosegue la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, violerebbe anche l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, che si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione delle modalità del concorso delle Regioni alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, mentre «l'an ed il quantum del contributo», in relazione alle autonomie speciali, andrebbero determinati secondo le consuete modalità consensuali.

1.10.- L'art. 12, comma 3, infine, secondo entrambe le ricorrenti, violerebbe il principio di leale collaborazione, nella misura in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il citato contributo sia adottato non d'intesa con la Conferenza unificata ma sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione dei Presidenti di Regione e Provincia.

1.11.- La sola Provincia autonoma di Trento, poi, impugna l'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali», ed istitutivo, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge cost. n. 1 del 2012, di un fondo alimentato con l'indebitamento statale e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Nonostante l'art. 11, di per sé, possa essere considerato «favorevole» per la Provincia, viene impugnato «per coerenza» rispetto all'art. 12, «in quanto parte dello stesso meccanismo giuridico complessivo».

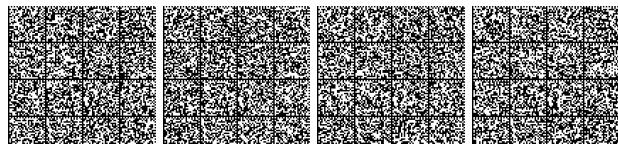
Le due questioni sarebbero collegate, nel senso che l'art. 11 prevede un contributo statale in favore degli enti territoriali «nelle fasi avverse del ciclo economico», mentre l'art. 12 prevede «nelle fasi favorevoli» un contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La ricorrente, tuttavia, ritiene di godere, in forza dello statuto, di un regime speciale di «neutralità», nel senso che non deve concorrere al risanamento della finanza pubblica se non nei modi previsti dallo statuto o sulla base di esso.

1.12.- Per la sola ipotesi di non accoglimento delle questioni sopra dette e relative agli artt. 11 e 12, poi, la Provincia ricorrente impugna l'art. 11, comma 3, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, laddove prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il fondo sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione del Presidente della Provincia, anziché previa intesa con la Conferenza unificata.

2.- In entrambi i procedimenti si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con motivazioni identiche, che i ricorsi vengano rigettati.

Osserva la difesa erariale come la legge cost. n. 1 del 2012, che ha formalmente introdotto nella Costituzione i principi del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, abbia rimodulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., attribuendo allo Stato competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e specificando l'obbligo per tutti gli enti territoriali del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci.

Obiettivo primario di tale intervento normativo sarebbe stato quello di assicurare, in coerenza con gli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e il rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale.



Quanto alle disposizioni della legge costituzionale non «incorporate» nella Costituzione, l'art. 5, commi 1 e 2, avrebbe elencato una serie di prescrizioni specifiche destinate ad essere definite da una successiva «legge rinforzata», da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ex art. 81, sesto comma, Cost.

Tale legge rinforzata sarebbe una fonte atipica, in quanto a «competenza riservata e dotata di una maggiore forza passiva» rispetto alle leggi ordinarie: in base all'art. 1 della legge medesima, l'abrogazione, la modifica o la deroga alle disposizioni da essa introdotte è possibile solo in modo espresso, attraverso una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Essa, quindi, conterebbe norme interposte e, pertanto, sarebbe dotata di «prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale» sulla legge ordinaria.

Il rispetto dell'equilibrio di bilancio, espressamente enunciato nella nuova formulazione dell'art. 119 Cost., non potrebbe quindi ritenersi un'illegittima limitazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni o degli enti locali, ma andrebbe considerato come una regolamentazione costituzionalmente imposta, nel rispetto dei vincoli economici e finanziari comunitari da assicurarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento, invece, al ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, l'art. 10 censurato introdurrebbe importanti novità. Esso sarebbe possibile: 1) solo laddove siano contestualmente adottati dei piani di investimento della durata non superiore alla vita utile dell'investimento; 2) apposite intese regionali garantiscano l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione (compresa la Regione medesima). Quest'ultima previsione, peraltro, corrisponderebbe a quanto previsto nel novellato art. 119, ultimo comma, Cost.

Altro vincolo all'amministrazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, poi, sarebbe rappresentato, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dalla previsione del concorso di tutte le amministrazioni territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12), mediante contribuzione, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, ad un fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in attuazione dei principi costituzionali di solidarietà e unità dell'ordinamento ricavabili dagli artt. 5 e 119 Cost.

Tutte le disposizioni impugnate, dunque, non porrebbero alcuna limitazione all'autonomia finanziaria delle ricorrenti, ma risponderebbero alle prescrizioni imposte dai novellati artt. 81, sesto comma, e 119 Cost., oltre che dall'art. 5, comma 2, lettere *b*) e *c*) della legge cost. n. 1 del 2012. Esse, inoltre, sarebbero state dettate nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici attribuita alla competenza esclusiva statale e si atteggierebbero a norme interposte alla Costituzione.

Conclude il Presidente del Consiglio dei ministri, ricordando come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia elaborato una nozione ampia dei principi di coordinamento della finanza pubblica e ritenuto legittimo l'intervento statale anche mediante l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, regolazione tecnica e rilevazione di dati e controllo.

3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie con cui hanno evidenziato come la difesa dello Stato ritenga le disposizioni censurate riconducibili all'introduzione del principio costituzionale del rispetto dell'equilibrio di bilancio, da intendersi riferito anche alle autonomie territoriali, e all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, il quale regolerebbe il contenuto della legge organica prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost.

Ritengono le ricorrenti che la legittimità delle misure imposte dal legislatore statale non possa essere rinvenuta nel citato art. 5, poiché quest'ultimo non fissa limiti quantitativi all'indebitamento, né regolamenta il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Sostiene poi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, da un lato, che sarebbe indimostrato che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., come modificato dall'art. 3 della legge cost. n. 1 del 2012 (mediante attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci), sia applicabile anche alle Regioni speciali; dall'altro, che quest'ultima materia attiene alle regole tecniche di redazione dei bilanci e non agli oggetti regolati dagli artt. 10 e 12 delle legge n. 243 del 2012.

Aggiunge, infine, la Regione ricorrente che l'impugnato art. 10, comma 5, prevede un potere normativo che va oltre la mera «regolazione tecnica», sicché esso non potrebbe, in ogni caso, incidere sulla propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita.



Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 9, commi 2 e 3, 10, commi 3, 4 e 5, 11 e 12, contenuti nel Capo IV, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico», 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), in quanto violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie.

In particolare, secondo entrambe le ricorrenti, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10, rubricato «Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali», detterebbero una disciplina dettagliata nella materia dell'indebitamento già regolata in maniera più favorevole dai rispettivi statuti, eccedendo dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. I parametri invocati sono, quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-*bis*), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché l'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), gli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia); quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 69 e seguenti, 74, 79, 80, 81 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 17 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), l'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino); quanto ad entrambe, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011) e la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Il comma 5 del medesimo articolo, poi, contemplerebbe un atto regolamentare statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., e violerebbe altresì l'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e il principio di leale collaborazione.

Le ricorrenti hanno altresì impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», per violazione derivata dall'illegittimità dei richiamati commi 3 e 5 dell'art. 10.

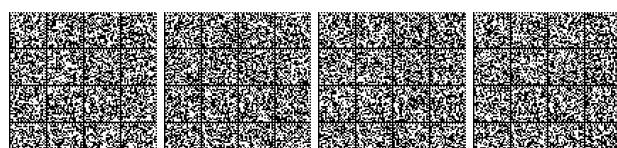
Anche l'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», violerebbe la loro autonomia finanziaria e il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esso violerebbe anche la propria competenza in materia di finanza locale e l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012 (gli ulteriori parametri invocati sono, quanto al Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963, l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, gli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, l'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge n. 220 del 2010, nonché, quanto alla Provincia autonoma di Trento, gli artt. 75, 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972).

Secondo entrambe le ricorrenti, poi, il comma 3 dell'art. 12 - nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il contributo sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata - violerebbe il principio di leale collaborazione.

La sola Provincia autonoma di Trento ha impugnato «per coerenza» l'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali», istitutivo di un fondo alimentato con l'indebitamento statale e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Per l'ipotesi di non accoglimento di queste censure relative agli artt. 11 e 12, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, in quanto violativo del principio di leale collaborazione.

La Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene l'infondatezza complessiva del ricorso sul presupposto che l'intera materia regolata dalla legge n. 243 del 2012 sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, a seguito dell'inserimento - operato dalla legge cost. n. 1 del 2012 - della «armonizzazione dei bilanci» nella lettera *r*)



del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché in ragione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

2.- In considerazione della sostanziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.- L'impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge "rinforzata", in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione - ed insieme i suoi limiti - nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa.

4.- Le questioni sollevate dalle ricorrenti attengono a tre diversi gruppi di disposizioni, aventi ad oggetto la disciplina dell'indebitamento (art. 10), l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali (art. 9), il concorso dello Stato e delle Regioni e delle Province autonome, rispettivamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali e alla sostenibilità del debito pubblico (artt. 11 e 12).

La tesi prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento a tutte le censure, è che la riforma costituzionale abbia introdotto una nuova competenza esclusiva dello Stato, atta a giustificare l'intero raggio dell'intervento operato con la legge n. 243 del 2012.

5.- Al fine di vagliare la tesi è necessario tratteggiare il quadro normativo sovranazionale e interno in cui si collocano le disposizioni censurate.

Con il patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale».

Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale - la n. 1 del 2012 - la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

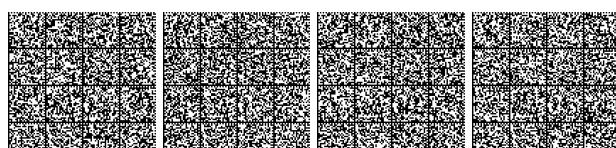
L'art. 81, sesto comma, novellato, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due menzionati principi.

Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

L'art. 117 Cost. è stato modificato mediante lo scorporo della «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall'endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

All'art. 119 Cost. dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Sotto il versante delle disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nella Costituzione rilevano in questa sede quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata. Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso



delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera *c*); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera *b*).

6.- Ebbene, in questa complessa riforma della finanza pubblica, l’unica nuova competenza esclusiva dello Stato, invocata appunto dalla difesa dello Stato, è quella dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l’intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell’indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all’esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012).

Altro deve essere dunque l’approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, pure invocati a sostegno della sua tesi dalla difesa erariale. Come già affermato da questa Corte nel caso analogo del divieto di indebitamento se non per spese di investimento (art. 119, sesto comma, Cost.), questo tipo di disposizioni enunciano «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

A differenza del caso precedente, questa volta il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all’interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell’art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte - la legge rinforzata - sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagilate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge.

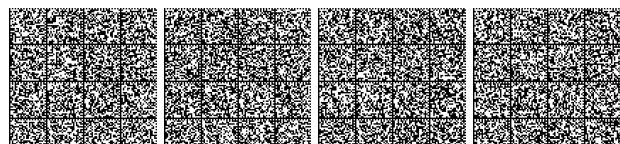
7.- Le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell’art. 10, che disciplinano l’indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti propri dell’intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti già regolanti la materia, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati.

7.1.- Alla luce di quanto sin qui chiarito, occorre verificare se le norme censurate trovino copertura nelle nuove disposizioni costituzionali.

Viene in rilievo, al riguardo, l’art. 5, comma 2, lettera *b*, della legge cost. n. 1 del 2012, secondo cui la legge rinforzata disciplina «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’articolo 4 della presente legge costituzionale». La disposizione, dunque, prevede l’adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale.

La garanzia dell’omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata).

7.2.- Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell’indebitamento rispetto ai principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l’art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.



La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che - e soprattutto - sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza.

Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di egualianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future.

7.3.- Sono pertanto non fondate le censure delle ricorrenti di violazione dell'autonomia finanziaria, della propria competenza in materia di finanza locale e delle altre disposizioni statutarie invocate.

7.4.- Le medesime considerazioni comportano la non fondatezza anche della censura di violazione del principio consensualistico. Difatti, anche per i nuovi vincoli, per quanto più incisivi e pregnanti che in passato, vale il principio enunciato nella più volte citata sentenza n. 425 del 2004, secondo cui la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Cost. trova «applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria».

8.- Le ricorrenti censurano, poi, il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in base al quale «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo», perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.

Sotto altro profilo la norma sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevede che il decreto sia adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione dei Presidenti della Regione e della Provincia.

8.1.- Le prime due censure, che in quanto strettamente connesse possono essere trattate congiuntamente, sono parzialmente fondate.

Per il loro scrutinio occorre verificare l'ambito operativo del decreto in parola e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico. Se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010).

Poiché, peraltro, il comma censurato si limita a stabilire che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disciplina criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, è con riferimento agli altri commi del medesimo articolo che va individuato l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi.

Il primo comma stabilisce che il ricorso all'indebitamento delle autonomie è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento «con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato». Nessun compito, dunque, è assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il secondo comma fissa la regola che le operazioni d'indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento e nei quali sono evidenziate sia l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri che le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

La prima parte del comma pone dunque un precezzo «autoesecutivo», che non richiede l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione».

Questi, per contro, vengono in gioco con riferimento alla seconda parte relativa alla «evidenziazione» della incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari e delle tecniche di copertura degli oneri corrispondenti. Tale attività è riconducibile all'armonizzazione dei bilanci di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e richiede all'evidenza una disciplina integrativa dal carattere esclusivamente tecnico.

Anche il terzo comma contiene diversi precetti.

Nell'ultima parte viene fissato direttamente il limite quantitativo all'indebitamento, sicché nessuno spazio può avere il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.



Quanto alla prima parte, relativa alle operazioni d'indebitamento, essa assegna al decreto solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che l'ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera r, Cost.).

Il quarto comma, infine, disciplina, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi (l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione») potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico.

Il comma 5 dell'art. 10, pertanto, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

Naturalmente, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenze n. 121 del 2007 e n. 376 del 2003).

8.2.- La censura di violazione del principio di leale collaborazione non è fondata.

Una volta definito e limitato nei sensi indicati il possibile contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica appare «una garanzia procedimentale in sé sufficiente» (sentenza n. 376 del 2003; nello stesso senso sentenza n. 121 del 2007) del coinvolgimento delle autonomie, attesa l'opportunità della scelta di una sede connotata anche da competenze tecniche.

9.- Le ricorrenti hanno anche impugnato i commi 2 e 3 dell'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», limitandosi ad affermare che «L'illegittimità dell'art. 10, commi 3 e 5, infine, renderebbe illegittimo anche l'art. 9, commi 2 e 3, nella parte in cui richiamano, rispettivamente, il comma 4 dell'articolo 10, tenendone ferma la disciplina, e le "modalità previste dall'articolo 10" in relazione alla destinazione dei saldi attivi al finanziamento delle spese di investimento».

La questione è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il ricorso in via principale deve anzitutto "identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi", indicando "le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità", e altresì "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge" (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2013 e n. 114 del 2011, nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentalì" (ordinanza n. 123 del 2012, che menziona anche le sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 11 del 2014).

Nel caso di specie manca l'indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati e inoltre le argomentazioni svolte dalle ricorrenti a sostegno dell'impugnazione, anche avuto riguardo all'estrema complessità tanto dell'art. 9 quanto dell'art. 10, «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex plurimis*, sentenza n. 312 del 2013)» (citata sentenza n. 11 del 2014).

10.- Come si è anticipato, il terzo gruppo di censure proposte da entrambe le ricorrenti attiene all'art. 12, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico», il quale, ai commi 2 e 3, prevede che le Regioni e gli enti locali contribuiscano «Nelle fasi favorevoli del ciclo economico» al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in una misura definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento di programmazione finanziaria.

Le norme censurate violerebbero l'autonomia finanziaria delle ricorrenti, poiché verrebbe ad esse sottratta una parte delle risorse previste dagli statuti, nonché l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che si limiterebbe ad affidare alla legge statale la fissazione delle modalità del concorso delle Regioni alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, mentre «l'an ed il quantum del contributo» in relazione alle autonomie speciali, andrebbe determinato secondo le consuete modalità consensuali.

Le norme impugnate, aggiunge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, prevedendo che gli enti locali concorrono al risanamento della finanza statale, violerebbero anche la sua competenza in materia di finanza locale.

10.1.- La questione può essere esaminata congiuntamente a quella, promossa dalla sola Provincia autonoma di Trento, relativa all'art. 11, rubricato «Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fonda-



mentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali» ed istitutivo, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, di un Fondo alimentato «dalle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato» e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali.

Sebbene sia ad essa «favorevole», la ricorrente ne propone l'impugnazione «per coerenza» con le censure rivolte all'art. 12, «in quanto parte dello stesso meccanismo giuridico complessivo».

10.2.- Le questioni non sono fondate.

Non a torto la Provincia autonoma di Trento ha evidenziato la connessione esistente fra i due articoli: l'istituzione contemporanea dei Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11).

Entrambe le previsioni, nella loro complementarietà, trovano, dunque, la ragion d'essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di egualanza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Quanto poi alla censura di violazione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, l'ampiezza della formula usata per individuare il contenuto della legge rinforzata («le modalità attraverso le quali [...] le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»), è tale da comprendere anche i profili relativi all'an ed al quantum della contribuzione, e ciò senza che operi il limite del principio consensualistico, per le stesse ragioni già dette con riferimento alle norme sull'indebitamento.

10.3.- Una ulteriore censura di violazione del principio di leale collaborazione è poi rivolta da entrambe le ricorrenti al comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono in particolare presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia.

La questione è fondata.

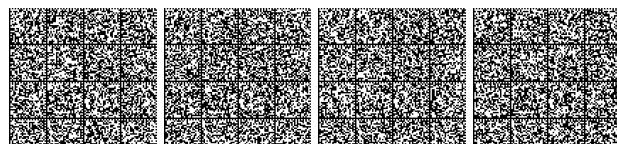
Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento.

A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata.

A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 e n. 33 del 2011).

Il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

11.- Per l'ipotesi di non accoglimento delle questioni relative agli artt. 11 e 12 sopra esaminate, la Provincia autonoma di Trento ha infine impugnato l'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, laddove prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il fondo sia adottato «sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione del Presidente della Provincia, anziché previa intesa nell'ambito della Conferenza unificata.



La questione non è fondata, perché l'intervento censurato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», sicché va escluso che si imponga nella fattispecie un particolare coinvolgimento delle autonomie (sentenze n. 62 del 2013, n. 299, n. 293 e n. 234 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

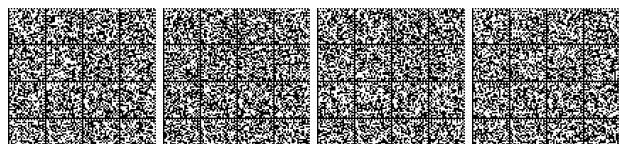
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, 4 e 5, della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 4, comma 1, numero 1) e numero 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), agli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, in riferimento agli artt. 69 e ss., 74, 79, 80, 81 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 17 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), all'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), all'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), dalla Provincia autonoma di Trento, nonché, con riferimento all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011) e alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e agli artt. 75 e 79, 104 e 109 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, promosse, con riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché agli artt. 48 e 49, della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, agli artt. 42 e seguenti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006, all'art. 1, commi 132, 136, 152 e 156, della legge n. 220 del 2010, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;



7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140088

N. 89

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Possibilità, per le Regioni a statuto speciale e per i loro enti territoriali, di prorogare in deroga i rapporti di lavoro a tempo determinato.

- 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. 14, comma 24-bis.

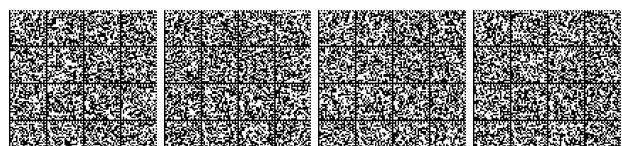
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 14, comma 24-*bis*, 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;
uditio nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;
uditii gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-*bis*, 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, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al 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).

Il comma 24-*bis* dell'art. 14 stabilisce: «I limiti previsti ai sensi dell'articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo. Le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salvo motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, con la norma impugnata lo Stato darebbe luogo ad un'ingerenza significativa nella competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), nonché di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale), dettando condizioni e limitazioni restrittive in merito all'assunzione del personale provinciale ed alla predisposizione delle relative risorse.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

2.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce la tardività del ricorso proposto avverso le norme del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive.

2.2. - Nel merito, prima di esaminare le singole censure, la difesa statale si sofferma sul contesto economico in cui si inseriscono le norme impugnate, sottolineando come il d.l. n. 78 del 2010 sia stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare stabilità finanziaria al Paese nella sua interezza e di rafforzare la competitività sui mercati economici e finanziari.

Pertanto, secondo la difesa statale, le misure adottate non possono essere sezionate, ma vanno viste ed esaminate nel loro complesso, in quanto l'una sorregge l'altra per raggiungere insieme le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico.

Da questo punto di vista si tratterebbe di interventi rientranti nella competenza statale del «coordinamento della finanza pubblica», idonea a vincolare anche le Regioni speciali e le Province autonome.

D'altra parte, argomenta l'Avvocatura generale, quando sopravvengono circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, non può pretendersi che si esplichino le modalità di concertazione previste dai rispettivi statuti speciali. Anzi, lo Stato, avendo la responsabilità della politica economica nazionale, deve poter intervenire con la dovuta urgenza e rapidità, nell'interesse dell'intera comunità.

Se ne deve concludere, secondo l'Avvocatura, che, nella ricorrenza di situazioni eccezionali, «possa derogarsi anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la salus



rei publicae e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella pre-messa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

Quanto alle singole censure, la difesa statale ritiene che il comma 24-bis dell'art. 14 non violi lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in quanto porrebbe un principio di riforma economico-sociale, a favore dei lavoratori precari, difficilmente contestabile nella situazione sociale attuale.

3.- L'udienza di discussione, originariamente fissata in data 7 giugno 2011, è stata oggetto di plurimi rinvii per pendenza di una trattativa tra le parti al fine di pervenire ad un componimento bonario delle contrapposte posizioni.

In data 1° ottobre 2013 la Provincia di Bolzano ha depositato istanza di trattazione in quanto la trattativa di cui sopra non ha prodotto l'esito auspicato.

In prossimità della nuova udienza la Provincia ricorrente e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali hanno insistito nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di costituzione, nonché nelle memorie precedentemente prodotte.

3.1.- In particolare, l'Avvocatura generale sottolinea che l'art. 14, comma 24-bis, sarebbe una norma più favorevole per la Provincia autonoma, poiché le consente di superare i limiti di spesa posti dall'art. 9, comma 28, e dunque non potrebbe ledere la sua autonomia statutaria.

3.2.- Ad avviso della ricorrente, invece, la norma impugnata, pur derogando all'art. 9, comma 28, ne replicherebbe i profili di incostituzionalità, in quanto assoggetterebbe a nuovi limiti l'autonomia di spesa della Provincia autonoma in materia di personale.

Con la norma in esame, infatti, lo Stato, esprimendo un favor per i lavoratori assunti a tempo determinato, si sostituirebbe alla Provincia nella gestione delle politiche assunzionali, sia nel circoscrivere l'operatività della deroga ai limiti di cui all'art. 9 al solo regime di prorogatio di tali rapporti di lavoro, sia esplicitamente imponendo alla Provincia autonoma di assegnare priorità nelle assunzioni al personale precario. In tal modo il legislatore statale avrebbe introdotto misure di dettaglio palesemente lesive della competenza provinciale.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, 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, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al 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).

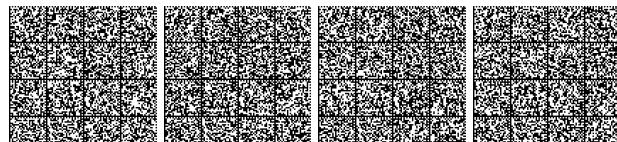
La disposizione impugnata stabilisce che le Regioni speciali e gli enti territoriali facenti parte di tali Regioni, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, possano superare il limite imposto dall'art. 9, comma 28, a condizione che reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. La norma prevede, inoltre, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga.

In tal modo, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, lo Stato darebbe luogo ad un'ingerenza significativa nella competenza legislativa primaria della ricorrente in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale), nonché di finanza locale (Titolo VI dello statuto speciale), dettando condizioni e limitazioni restrittive in merito all'assunzione del personale provinciale ed alla predisposizione delle relative risorse.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in particolare, che il ricorso sia tardivo, perché proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive delle competenze regionali. Tali disposizioni, dunque, avrebbero dovuto essere impugnate entro il termine di decadenza di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

L'eccezione non può essere accolta.



Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, la Regione che ritenga lese 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» (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011).

D’altra parte, con specifico riguardo all’impugnato comma 24-*bis*, tale norma risulta inserita nell’art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 in sede di conversione ad opera della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dunque la stessa eccezione di inammissibilità del ricorso si fonda su un presupposto del tutto erroneo.

3.- Sempre 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, si da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203 del 2012, n. 202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò sotto tale aspetto ammissibile.

4.- Nel merito la difesa dello Stato premette che il d.l. n. 78 del 2010 è stato adottato per far fronte con urgenza ad una grave crisi economica internazionale. L’eccezionalità della situazione, sempre ad avviso dell’Avvocatura, consentirebbe allo Stato di derogare «alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell’esigenza di salvaguardare la salus rei publicae e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell’unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

Questo assunto non può essere condiviso. Le disposizioni costituzionali evocate dalla parte resistente, infatti, non consentono allo Stato di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «il principio salus rei publicae suprema lex esto non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l’emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall’ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

5.- La questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 24-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, non è fondata.

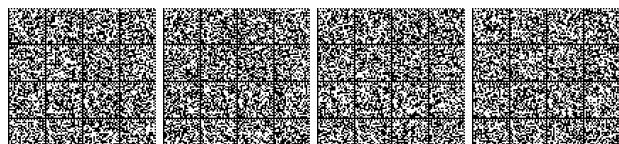
5.1.- La disposizione impugnata stabilisce che «I limiti previsti ai sensi dell’articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno». Esso, infine, prevede che «Le predette amministrazioni pubbliche, per l’attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salvo motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti».

È bensì vero che tale disposizione si colloca tra quelle che la rubrica dell’art. 14 riconduce nominalmente al patto di stabilità interno, ma il suo contenuto normativo - nel quale il patto non è neppure menzionato - la connette strettamente all’art. 9, comma 28, che questa Corte ha qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, nella sentenza n. 61 del 2014).

Né tale connessione genetica e normativa ribadisce nei confronti delle Regioni speciali il limite posto dall’art. 9, comma 28, perché, al contrario, consente a tali Regioni e alle Province autonome di derogare ad esso, prevedendo che possano procedere a nuove assunzioni nella misura in cui riescano a reperire le necessarie risorse. Si tratta, dunque, di una norma più favorevole per la Provincia autonoma, che risulta priva di qualsivoglia portata lesiva.

5.2.- Quanto infine all’ultimo periodo del comma 24-*bis*, esso stabilisce un criterio di priorità «per l’attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingano prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salvo motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti». Vi è dunque una preferenza espressa dal legislatore statale, derogabile da quello regionale.

Nel dare un’indicazione in termini di “priorità” rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici.



Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio.

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;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 24-bis, 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, promossa, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), e al 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140089

N. 90

Sentenza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Casi di revisione.

- Codice di procedura penale, artt. 630 e 637, comma 3.

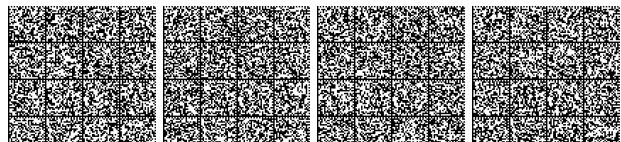
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 630 e 637, comma 3, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento penale a carico di P.G. con ordinanza del 19 marzo 2013, iscritta al n. 198 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di P.G. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo; uditi l'avvocato Carmine Giovine per P.G. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 marzo 2013, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 24, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 630 e 637, comma 3, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono la revisione della condanna sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché risulti evidente che la condanna stessa si è fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove».

La Corte rimettente premette di essere investita della richiesta di revisione proposta da una persona condannata, con sentenza della Corte d'appello di Salerno del 7 febbraio 2007 - divenuta irrevocabile il 29 febbraio 2008, a seguito della dichiarazione di inammissibilità del ricorso per cassazione proposto contro di essa dall'imputato - alla pena di due mesi e venti giorni di arresto e 18.000 euro di ammenda, per i reati di cui all'art. 20, primo comma, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e all'art. 163 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352).

Riferisce, altresì, il giudice *a quo* che, nella suddetta sentenza di condanna - confermativa, sul punto, di quella emessa in primo grado - la Corte salernitana aveva ritenuto che, alla luce delle risultanze processuali, l'imputato avesse realizzato opere edilizie difformi da quelle per le quali aveva ottenuto la concessione e che nessuna incidenza sulla sua responsabilità penale potesse, altresì, avere l'autorizzazione in sanatoria rilasciatagli il 10 febbraio 2002 dal Comune di Pontecagnano Faiano ai sensi dell'art. 10 della legge n. 47 del 1985, la quale avrebbe viceversa confermato la sussistenza delle difformità contestate.

Nella richiesta di revisione, l'istante ha esposto che, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, la Procura della Repubblica presso la Corte d'appello di Salerno aveva avviato il procedimento per l'esecuzione dell'ordine di demolizione delle opere. Il tecnico comunale incaricato degli accertamenti preliminari, all'esito di un sopralluogo, aveva peraltro accertato che, contrariamente a quanto ritenuto nel precedente giudizio, l'immobile oggetto del procedimento di esecuzione era conforme alle prescrizioni dell'autorizzazione in sanatoria: circostanza, questa, confermata in una successiva nota del responsabile del settore urbanistico del Comune.

Ad avviso del condannato, il predetto «accertamento tecnico», svolto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni e come tale dotato di «fede privilegiata», costituirebbe una «nuova prova sopravvenuta», ai sensi dell'art. 630, comma 1, numero 3), cod. proc. pen., atta a dimostrare che i reati edilizi erano estinti per effetto di sanatoria e, dunque, a legittimare la revisione della sentenza di condanna (art. 631 in riferimento all'art. 531 cod. proc. pen.).

La Corte rimettente nega, tuttavia, validità a tale tesi. Dagli atti del giudizio di cognizione emergerebbe, infatti, che i giudici avevano preso in esame l'autorizzazione rilasciata all'imputato, che sanava le opere qualificate come abusive nel capo di imputazione, attribuendo, tuttavia, una erronea valenza alla frase contenuta nella parte finale del provvedimento - ambigua, se isolata dal contesto - in base alla quale la sanatoria era subordinata alla condizione che «l'unità immobiliare, ad ultimazione dei lavori, resti la medesima di cui alla concessione edilizia n. 38/98, escludendo frazionamenti o divisioni di unità immobiliari non espressamente autorizzate». I giudici del precedente giudizio avevano, infatti, ritenuto che con tale «contraddittoria espressione» - da essi stessi definita «sibillin[a]» - l'amministrazione comunale, anziché porre una prescrizione rivolta all'interessato, intendesse escludere dalla sanatoria le medesime opere che, viceversa, erano state autorizzate. In tal modo, i giudici della cognizione - sia in sede di merito che in sede di legittimità - sarebbero incorsi in un errore di fatto, reso evidente anche dalla considerazione che non avrebbe alcuna



logica la sanatoria di un'opera parzialmente difforme dalla concessione edilizia, subordinata alla condizione che l'opera stessa rispetti la concessione.

Il rilevato errore di fatto avrebbe avuto, d'altro canto, una incidenza decisiva sulla condanna, giacché, in sua assenza, il reato di cui all'art. 20, primo comma, lettera *c*), della legge n. 47 del 1985 avrebbe dovuto essere dichiarato estinto per intervenuto condono. Né rileverebbe la concomitante condanna per il reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999, essendo ammissibile la revisione parziale.

Nondimeno, la circostanza che il provvedimento di sanatoria figurasse già tra gli atti a disposizione dei giudici del precedente giudizio (e da essi concretamente presi in esame) impedirebbe di ritenere che l'attestazione circa la corrispondenza tra opere realizzate e opere sanate, rilasciata dal tecnico comunale successivamente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna e confermata tramite la testimonianza assunta in sede di revisione, costituisca una «prova nuova», nei sensi in cui tale concetto è inteso dal «diritto vivente». L'attestazione in questione integrerebbe, in effetti, solo «una sorta di "interpretazione autentica" del provvedimento amministrativo da parte del funzionario che lo ha redatto, volt[a] a rimuoverne [...] il rilevato carattere di ambiguità che aveva indotto in errore di fatto i giudici della cognizione».

L'elemento in esame non legittimerebbe, di conseguenza, la revisione della condanna, posto che, ai sensi degli artt. 630 e 637, comma 3, cod. proc. pen., come interpretati dal «diritto vivente», non sarebbe ammessa la revisione in assenza di una prova «obiettivamente nuova, ossia nemmeno implicitamente valutata dal giudice della cognizione».

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale delle citate disposizioni, nella parte in cui non consentono la revisione sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché la condanna risulti fondata su un errore di fatto incontrovertibilmente desumibile da quelle stesse prove. La preclusione censurata violerebbe, in specie, l'art. 24, quarto comma, Cost. - che configura, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'«immediato referente» costituzionale dell'istituto della revisione - in quanto implicherebbe l'«elisione del diritto dell'imputato ingiustamente condannato ad ottenere la revisione della ingiusta condanna».

A parere della Corte rimettente, infatti, la revisione non potrebbe essere negata, senza violare l'evocato parametro costituzionale, quando emerge con assoluta certezza che la condanna si è basata su un errore di fatto, anche se desumibile dalle sole prove già esaminate dal giudice del precedente giudizio.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*. In assenza della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, stante il carattere espresso della preclusione da esse sancita, l'unica alternativa al rigetto della richiesta di revisione sarebbe rappresentata dalla proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale.

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

Secondo la difesa dello Stato, la questione mirerebbe, infatti, ad introdurre un nuovo mezzo straordinario di impugnazione volto a porre rimedio ad errori contenuti nei provvedimenti giurisdizionali: intervento che - come già deciso da questa Corte in circostanze analoghe - implicherebbe, per la varietà delle soluzioni possibili, scelte discrezionali riservate al legislatore.

3.- Si è costituita la parte istante nel giudizio di revisione, la quale ha chiesto, in via principale, l'accoglimento della questione e, in subordine, che la Corte precisi che, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, rientra nell'ipotesi di revisione prevista dall'art. 630, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen. anche il caso - oggetto del giudizio *a quo* - in cui la nuova prova, pur vertendo su un tema già esaminato nel precedente giudizio, valga a dimostrare l'errore di fatto in cui è incorso il relativo giudice.

4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale - oltre a ribadire il profilo di inammissibilità già prospettato - ha chiesto che la questione venga dichiarata comunque infondata nel merito.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'intervento richiesto dalla Corte rimettente trasformerebbe la revisione in una impugnazione tardiva che permette di dedurre in ogni tempo ciò che nel processo definitivamente concluso non è stato rilevato, in contrasto con il principio per cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile. Nella specie, la sopravvenuta dichiarazione del tecnico comunale non costituirebbe una nuova prova, ma un semplice elemento utile per una diversa valutazione di prove già assunte: valutazione che l'imputato aveva la possibilità di prospettare, con gli ordinari strumenti processuali, nel giudizio di merito.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale degli artt. 630 e 637, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono la revisione delle sentenze di condanna irrevocabili sulla base della sola diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio, allorché la condanna risulti fondata su un errore di fatto «incontrovertibilmente emergente da quelle stesse prove».

Ad avviso della Corte rimettente, la preclusione censurata violerebbe l'art. 24, quarto comma, della Costituzione, compromettendo il diritto della persona ingiustamente condannata ad ottenere senza limiti di tempo la rimozione della pronuncia di condanna.

2.- La questione è inammissibile.

Nella formulazione del petitum, il giudice *a quo* coniuga due concetti tra loro antinomici: da un lato, l'errore di valutazione (la «diversa valutazione delle prove» - che nella prospettiva della Corte rimettente dovrebbe giustificare la revisione - è, infatti, quella destinata a correggere una precedente valutazione inesatta); dall'altro, l'errore di fatto.

Alla luce di nozioni generalmente accolte - tanto in ambito processuale penale che processuale civile - l'errore di fatto, con riguardo ai provvedimenti giurisdizionali, è la falsa percezione da parte del giudice, per equivoco o svista, di quanto emergeva dagli atti del giudizio e che non soltanto era incontroverso, ma anche incontrovertibile. Si tratta, dunque, di un errore meramente percettivo, che non coinvolge in nessun modo l'attività valutativa e interpretativa di situazioni processuali esattamente colte dal giudice nella loro oggettività.

Di contro, allorché il giudice ha esattamente percepito la realtà processuale, ma erra nell'attribuirle una determinata valenza probatoria in luogo di un'altra, si è di fronte ad un errore valutativo o di giudizio. È chiaro, dunque, che il primo tipo di errore esclude l'altro, e viceversa.

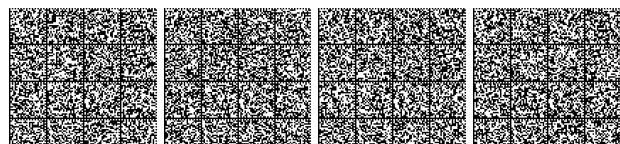
3.- Alla luce del tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione, appare peraltro evidente come il risultato perseguito dal giudice *a quo* non sia quello di rendere emendabili tout court, in sede di revisione, gli errori di tipo valutativo: prospettiva nella quale l'infondatezza della questione risulterebbe palese, posto che la regola enunciata dall'art. 637, comma 1, cod. proc. pen. - in forza della quale il giudice della revisione «non può pronunciare il proscioglimento esclusivamente sulla base di una diversa valutazione delle prove assunte nel precedente giudizio» - ha una *ratio* solidissima, nella sua ovvietà. Se fosse possibile rimettere in discussione sine die gli apprezzamenti del materiale probatorio (già esistente) posti a base delle pronunce di condanna, i giudizi penali non avrebbero mai fine e rimarrebbe svuotato il concetto stesso di giudicato, il quale mira ad assicurare una tutela certa e stabile delle situazioni giuridiche, escludendo, con ciò, una condizione di perenne sindacabilità delle decisioni.

L'obiettivo cui mira il giudice *a quo* è, per converso e nella sostanza, quello di rendere emendabili, tramite lo strumento della revisione, gli errori di fatto che abbiano avuto una influenza decisiva sulla pronuncia di condanna.

In questa ottica, è peraltro dirimente il rilievo che l'errore addebitato, nel caso di specie, dalla Corte partenopea ai giudici del precedente giudizio non è, con tutta evidenza, un errore di fatto, ma un errore a carattere valutativo.

Alla luce di quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, infatti, i predetti giudici hanno rilevato in modo corretto il tenore letterale del provvedimento su cui fa perno la richiesta di revisione - costituito dall'autorizzazione in sanatoria delle opere edili abusive per le quali l'imputato era stato tratto a giudizio - senza incorrere in alcuna falsa percezione dell'oggettiva realtà processuale. I medesimi giudici avrebbero invece errato, secondo la Corte rimettente, nell'interpretare una frase contenuta nella parte conclusiva del provvedimento - da essi definita «sibillin[a]» e che lo stesso giudice *a quo* qualifica come «contraddittoria» e «ambigua» - scorgendovi una conferma dell'abusività dei lavori in discussione, anziché una prescrizione condizionante la sanatoria, rispettata dall'imputato. Tema, questo, che - sempre secondo quanto riferito dalla Corte partenopea - costituiva un punto controverso sul quale la sentenza irrevocabile ha specificamente pronunciato.

4.- La circostanza che si sia, dunque, chiaramente di fronte ad un (supposto) errore a carattere valutativo, e non già ad un errore di fatto - come invece opinato dalla Corte rimettente - rende la questione inammissibile per difetto di rilevanza. Ciò, a prescindere da ogni rilievo sul merito delle censure, in ordine al quale varrebbero comunque considerazioni analoghe a quelle dianzi prospettate, posto che gli errori di fatto compiuti dai giudici del merito, «incontrovertibilmente emergent[i] da[lle] stesse prove» poste a base della loro decisione, sono emendabili (e debbono essere quindi dedotti) tramite i mezzi ordinari di impugnazione, mentre quelli incorsi nel giudizio di cassazione possono essere corretti (e vanno quindi dedotti) tramite il ricorso straordinario di cui all'art. 625-bis cod. proc. pen. (soggetto anch'esso a termine di decadenza, ai sensi del comma 2 di tale articolo, proprio al fine di evitare che la sentenza irrevocabile di condanna resti «instabile» a tempo indeterminato), senza che possa ravvisarsi la necessità costituzionale di consentire la deduzione sine die dei medesimi errori «a valle» del giudicato, tramite l'istituto della revisione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 630 e 637, comma 3, del codice di procedura penale sollevata, in riferimento all'art. 24, quarto comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140090

N. 91

Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Illecito disciplinare - Trasferimento d'ufficio e provvedimenti cautelari - Sospensione cautelare facoltativa.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150), artt. 13 e 22.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 22 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra A.C. e il Ministero della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura, con ordinanza del 15 giugno 2012, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di A.C. e del Consiglio superiore della magistratura nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditì l'avvocato Antonio Lirosi per A.C. e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Consiglio superiore della magistratura e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio solleva, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 103, 104 e 107 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 22 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150), «nella parte in cui la formulazione di tali previsioni è suscettibile di essere interpretata nel senso che l'individuazione della sede di trasferimento del magistrato sia rimessa alla Sezione Disciplinare del C.S.M., con riveniente reclamabilità delle relative decisioni dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione»;

che, in particolare, le norme censurate si presterebbero ad essere interpretate nel senso che sarebbe attratta nella sfera della giurisdizione ordinaria la cognizione in ordine alla «determinazione (amministrativa) di individuazione della sede di destinazione del magistrato, nel caso di trasferimento cautelare disposto nell'ambito del procedimento disciplinare»;

che il TAR rimettente è stato investito dal ricorso proposto da un magistrato sottoposto a procedimento disciplinare avverso l'ordinanza, emessa il 17 maggio 2012, con la quale la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ne aveva disposto il trasferimento provvisorio e che, dovendo decidere sulla istanza cautelare, la stessa sarebbe risultata «insuscettibile di immediata delibazione», proprio in considerazione del dubbio di legittimità costituzionale come sopra sollevato;

che la rilevanza della questione sarebbe suffragata dall'art. 10, comma 2, del codice del processo amministrativo, che inibisce al giudice amministrativo l'adozione di misure cautelari ove dubiti della sussistenza della propria giurisdizione in ordine alla controversia ad esso devoluta;

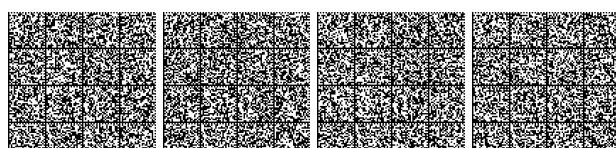
che, quanto alla non manifesta infondatezza, nei casi previsti dall'art. 13, comma 2, e dall'art. 22, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006, sussisterebbero «elementi di non chiarita perplessità, anche alla luce dei diffimi orientamenti manifestati dalla giurisprudenza amministrativa e della stessa Cassazione», in ordine alle controversie «aventi ad oggetto il provvedimento di individuazione della sede presso la quale il magistrato venga trasferito»;

che il profilo inerente alla individuazione della sede di servizio del magistrato trasferito sarebbe espressione non già del potere disciplinare ma di un'attribuzione di tipo amministrativo, con conseguente devoluzione del relativo contenzioso al giudice amministrativo;

che, invece, tenuto conto della disciplina dettata dalla circolare del CSM n. 12046 dell'8 giugno 2009 sulle procedure per i trasferimenti disposti dalla sezione disciplinare, l'individuazione del giudice competente per le controversie relative alla sede verrebbe fatta dipendere dalla scelta della stessa sezione disciplinare, diretta a individuare o non l'ufficio di destinazione, risultando l'atto relativo, nel primo caso, di natura disciplinare e, perciò, sottratto alla giurisdizione amministrativa, e di natura amministrativa, nel secondo, con conseguente attribuzione al giudice amministrativo;

che detto epilogo interpretativo risulterebbe segnato da «insanabili contraddittorietà», tali da indurre a ritenere necessaria la riconduzione del contenzioso relativo all'individuazione della sede di trasferimento nell'ambito della cognizione del giudice amministrativo;

che la sottrazione, invece, della cognizione di tali controversie al giudice amministrativo configgerebbe con: *a)* l'art. 3 Cost., «in ragione del differenziato trattamento riservato, quanto alle potenzialità di sollecitazione del sindacato giurisdizionale, al solo magistrato assoggettato a trasferimento "cautelare"»; *b)* l'art. 24 Cost., «in ragione della vulnerata potenzialità di piena esplicazione del diritto di difesa, escluso, per il caso di ritenuta giurisdizione delle (sole)



Sezioni Unite, dall'attivabilità degli strumenti di tutela cautelare propri del giudizio amministrativo»; *c)* gli artt. 24 e 103 Cost., «a fronte della sottrazione alla cognizione del giudice amministrativo di vicende contenziose aventi ad oggetto l'esercizio del potere amministrativo e sostanziate dalla rappresentazione in giudizio di posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, per le quali negli organi della giustizia amministrativa va ravvisato il "giudice naturale" preconstituito per legge»; *d)* l'art. 97 Cost., «a fronte della rimessione ad un organo non amministrativo (la Sezione disciplinare del C.S.M.) dell'esercizio di un potere aente, invece, sostanza propriamente amministrativa, con consentita esercitabilità dell'opzione individuativa della sede e/o dell'ufficio di destinazione del magistrato cautelarmente trasferito anche indipendentemente dalla verificabilità della situazione degli organici degli uffici (preordinata a coniugare la relativa scelta con esigenze di ottimale allocazione delle risorse umane), con riveniente vulnerazione dei principi di corretto andamento della Pubblica Amministrazione e di efficacia/efficienza dell'azione amministrativa»; *e)* l'art. 104 Cost., «in quanto l'attribuzione in via esclusiva della competenza *de qua* alla Sezione Disciplinare è idonea ad elidere le attribuzioni rimesse al Plenum dell'Organo di autogoverno, al quale è rimessa l'adozione del (conclusivo) provvedimento di trasferimento a fronte della formulazione della relativa proposta ad opera della III Commissione dell'organo di autogoverno»; *f)* l'art. 107 Cost., «in quanto le vulnerate prerogative di tutela riservate, per effetto dell'indicata devoluzione delle controversie di che trattasi alle Sezioni Unite, vengono a suscitare ricadute direttamente pregiudizievoli sull'attuazione del principio di inamovibilità, la cui dinamica attuazione nell'ordinamento non può prescindere dal necessario coordinamento di esso con l'attuazione di un sistema di piena tutela della posizione giuridica in proposito vantata dal magistrato»;

che si è costituito il Consiglio superiore della magistratura ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo entrambi che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata;

che, dopo aver svolto una approfondita disamina del complesso articolarsi del contenzioso generato dai vari provvedimenti adottati dal Consiglio superiore della magistratura e aver sottolineato che - alla data della proposizione dell'atto di intervento - era pendente davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione regolamento preventivo di giurisdizione teso a contestare proprio la giurisdizione dell'attuale rimettente, la difesa erariale deduce la inammissibilità per irrilevanza della questione proposta;

che, infatti, il giudice *a quo* nulla avrebbe detto a proposito della sussistenza dei presupposti per la tutela cautelare richiesta, arrestandosi davanti al dubbio sulla propria giurisdizione e sollevando la questione di legittimità costituzionale attraverso l'enunciazione di un semplice quesito interpretativo;

che la carenza di giurisdizione del rimettente sarebbe, peraltro, in quanto manifesta, rilevabile da parte della stessa Corte costituzionale, come tempestivamente dedotto anche nel giudizio amministrativo;

che la mancata indagine del giudice *a quo* circa la sussistenza dei presupposti per l'invocata tutela cautelare (periculum in mora e fumus boni iuris), negati tanto da parte dello stesso TAR quanto del Consiglio di Stato, renderebbe una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale del tutto «influente sul giudizio sospeso»;

che, non avendo il giudice *a quo* considerato la possibilità che una tutela cautelare possa essere assicurata dal giudice investito della controversia - le sezioni unite della Corte di cassazione - o anche da quello che ha emesso il provvedimento oggetto di contestazione (la sezione disciplinare del CSM), ha anche omesso di sperimentare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa denunciata;

che le censure proposte direttamente nei riguardi della circolare del CSM n. 12046 dell'8 giugno 2009 sarebbero inammissibili, non trattandosi di atto di normazione primaria, per di più irrilevante in quanto modificato proprio *in parte qua*;

che la questione sarebbe ulteriormente inammissibile per l'erroneità dei parametri indicati e comunque per la genericità e l'incongruità delle argomentazioni svolte a supporto del richiamo ad alcuni di essi;

che la questione sarebbe, comunque, manifestamente infondata, atteso che l'atto impugnato avrebbe natura sicuramente giurisdizionale in quanto proveniente da organo giurisdizionale, distinto dallo stesso CSM;

che, a proposito della distinzione tra le ipotesi rispettivamente previste dall'art. 13, comma 2, e dall'art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, si segnala la necessità che il procedimento sia unico, con unicità di giurisdizione in entrambi i casi, secondo anche le conclusioni del Procuratore generale in sede di regolamento preventivo di giurisdizione;

che non sussisterebbe, poi, alcun vulnus per le garanzie difensive del magistrato, mentre l'ipotesi di «scomporre» il procedimento in due componenti, l'una giurisdizionale e l'altra amministrativa, risulterebbe del tutto incoerente;

che anche la parte privata ha depositato atto di costituzione, per chiedere una declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, senza, tuttavia, svolgere alcun argomento;



che in una memoria depositata il 4 febbraio 2014, l'Avvocatura generale, insistendo nelle richieste già formulate, ha segnalato che la Corte di cassazione, a sezioni unite, con ordinanza 28 novembre 2012, n. 21112, ampiamente riportata nella memoria, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia di cui al giudizio principale e ha ritenuto «priva di rilevanza» la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR medesimo e qui all'esame;

che, secondo l'Avvocatura, il TAR rimettente «avrebbe dovuto attendere la decisione del regolamento preventivo di giurisdizione da parte delle Sezioni Unite», «posto che, in difetto di giurisdizione, la questione era priva di rilevanza»;

che, con atto depositato lo stesso 4 febbraio 2014, la parte privata - dopo ampia rievocazione del nutrito contenzioso attivato in relazione ai vari provvedimenti adottati nei suoi confronti dal CSM - ha sostenuto l'ammissibilità della questione, malgrado la richiamata pronuncia delle Sezioni unite che hanno negato la giurisdizione del giudice amministrativo;

che, infatti, inibire a quest'ultimo di sollevare la questione equivarrebbe ad «escludere la prerogativa dell'autorità giudiziaria ad ottenere lo scrutinio costituzionale sulla questione di giurisdizione ed imporre di quietarsi rispetto alle valutazioni espresse dal medesimo organo (la Cassazione) della cui giurisdizione si discute sotto il profilo della legittimità costituzionale»;

che - quanto alla fondatezza dell'assunto secondo il quale non sarebbe stata sperimentata una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme denunciate - il giudice rimettente avrebbe, al contrario, proposto una lettura delle norme proprio nel senso che gli atti individuativi della sede di destinazione del magistrato trasferito abbiano comunque natura amministrativa, sollevando la questione per l'ipotesi che si aderisse al diverso orientamento della Corte di cassazione;

che la tesi del Consiglio di Stato, secondo la quale non si determinerebbe, nella specie, un vuoto di tutela sotto il profilo cautelare, risulterebbe incompatibile con quanto previsto agli artt. 24 e 112 Cost., mancando la terzietà dell'organo decidente;

che costituirebbe, poi, semplice espediente per superare i denunciati profili di violazione della legalità in materia disciplinare l'affrettata modifica della circolare del CSM sui trasferimenti, adottata in corso di causa e pendente la questione di legittimità costituzionale;

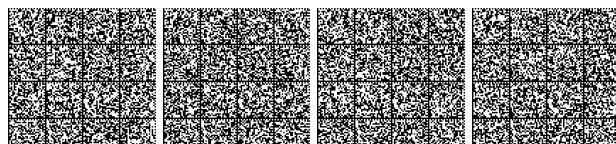
che, quanto al merito, sarebbe piuttosto la competenza delle Sezioni unite a costituire una eccezione al principio della giurisdizione amministrativa nella materia disciplinare del pubblico impiego, con la conseguenza che ogni dilatazione della natura giurisdizionale degli atti della sezione disciplinare dovrebbe avere copertura legislativa;

che, essendo l'atto individuativo della sede di destinazione estraneo alle finalità del potere disciplinare, lo stesso non rientrerebbe nella sfera delle attribuzioni giurisdizionali della competente sezione del CSM;

che sussisterebbero ulteriori profili di illegittimità costituzionale, diversi da quelli prospettati dal giudice rimettente, e relativi alla dilatazione arbitraria delle competenze della sezione disciplinare del CSM a discapito del plenum nonché alla illegittimità della richiamata circolare sui trasferimenti, concludendosi per «l'illegittimità costituzionale delle norme oggetto dell'ordinanza di rimessione del TAR o di quelle altre ad esse consequenzialmente collegate».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 103, 104 e 107 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 22 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150), «nella parte in cui la formulazione di tali previsioni è suscettibile di essere interpretata nel senso che l'individuazione della sede di trasferimento del magistrato sia rimessa alla Sezione Disciplinare del C.S.M., con rinveniente reclamabilità delle relative decisioni dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione»;

che, a parere del giudice rimettente, una simile prospettiva ermeneutica si porrebbe in contrasto con: a) l'art. 3 Cost. «in ragione del differenziato trattamento riservato, quanto alle potenzialità di sollecitazione del sindacato giurisdizionale, al solo magistrato assoggettato a trasferimento "cautelare"»; b) l'art. 24 Cost., «in ragione della vulnerata potenzialità di piena esplicazione del diritto di difesa, escluso, per il caso di ritenuta giurisdizione delle (sole) Sezioni Unite, dall'attivabilità degli strumenti di tutela cautelare propri del giudizio amministrativo»; c) gli artt. 24 e 103 Cost., «a fronte della sottrazione alla cognizione del giudice amministrativo di vicende conteniziose aventi ad oggetto l'esercizio del potere amministrativo e sostanziate dalla rappresentazione in giudizio



di posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, per le quali negli organi della giustizia amministrativa va ravvisato il “giudice naturale” preconstituito per legge»; *d)* l’art. 97 Cost., «a fronte della rimessione ad un organo non amministrativo (la Sezione Disciplinare del C.S.M.) dell’esercizio di un potere aente, invece, sostanza propriamente amministrativa, con consentita esercitabilità dell’opzione individuativa della sede e/o dell’ufficio di destinazione del magistrato cautelarmente trasferito anche indipendentemente dalla verificabilità della situazione degli organici degli uffici (preordinata a coniugare la relativa scelta con esigenze di ottimale allocazione delle risorse umane), con riveniente vulnerazione dei principi di corretto andamento della Pubblica Amministrazione e di efficacia/efficienza dell’azione amministrativa»; *e)* l’art. 104 Cost., «in quanto l’attribuzione in via esclusiva della competenza *de qua* alla Sezione Disciplinare è idonea ad elidere le attribuzioni rimesse al Plenum dell’Organo di autogoverno, al quale è rimessa l’adozione del (conclusivo) provvedimento di trasferimento a fronte della formulazione della relativa proposta ad opera della III Commissione dell’organo di autogoverno»; *f)* l’art. 107 Cost.; «in quanto le vulnerate prerogative di tutela riservate, per effetto dell’indicata devoluzione delle controversie di che trattasi alle Sezioni Unite, vengono a suscitare ricadute direttamente pregiudizievoli sull’attuazione del principio di inamovibilità, la cui dinamica attuazione nell’ordinamento non può prescindere dal necessario coordinamento di esso con l’attuazione di un sistema di piena tutela della posizione giuridica in proposito vantata dal magistrato»;

che l’Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata il 4 febbraio 2014, ha dedotto che le sezioni unite della Corte di cassazione, a seguito di regolamento di giurisdizione proposto, nel procedimento *a quo*, dalla parte pubblica, hanno dichiarato, con ordinanza n. 21112 del 28 novembre 2012, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo;

che, ancor prima, deve rilevarsi che il giudice rimettente coinvolge nel quesito di legittimità costituzionale, in forma paritetica e cumulativa, due disposizioni fra loro eterogenee quanto a struttura e dinamica procedimentale;

che, infatti, mentre l’art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006 prevede che «Nei casi di procedimento disciplinare per addebiti punibili con una sanzione diversa dall’ammonimento, su richiesta del Ministro della giustizia o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell’azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza, la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, in via cautelare e provvisoria, può disporre il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni del magistrato incolpato», l’art. 22, comma 1, ultimo periodo, dello stesso provvedimento stabilisce che, nell’ipotesi di sottoposizione del magistrato a procedimento penale ovvero a procedimento disciplinare per fatti che siano incompatibili con l’esercizio delle funzioni, «Nei casi di minore gravità il Ministro della giustizia o il Procuratore generale possono chiedere alla Sezione Disciplinare [in luogo della sospensione cautelare e del collocamento fuori ruolo] il trasferimento provvisorio dell’inculpato ad altro ufficio di un distretto limitrofo, ma diverso da quello indicato nell’articolo 11 del codice di procedura penale»;

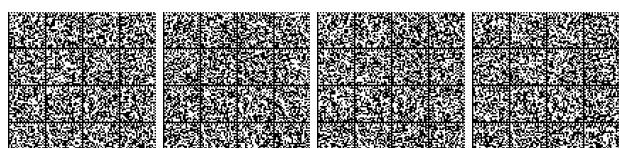
che, a fronte delle due diverse ipotesi normative, accomunate soltanto dal profilo inerente al trasferimento provvisorio dell’inculpato, il giudice rimettente non concentra le proprie censure né sull’una né sull’altra delle alternative, formulando dunque un quesito in forma ambigua, se non ancipite;

che, d’altra parte, omettendo di fornire precise indicazioni in tal senso, il giudice rimettente viene meno anche all’obbligo di esauriente descrizione della fattispecie sottoposta a giudizio, ai fini del necessario scrutinio in punto di rilevanza della questione;

che, inoltre, è lo stesso giudice rimettente a sottolineare come il prospettato dubbio di legittimità costituzionale trarrebbe alimento non già da un difetto intrinseco delle norme censurate, ma soltanto da una possibile loro interpretazione, potendosi, eventualmente, esse prestarsi a far considerare attratta nella sfera della giurisdizione ordinaria anche la cognizione in ordine alla «determinazione (amministrativa) di individuazione della sede di destinazione del magistrato, nel caso di trasferimento cautelare disposto nell’ambito del procedimento disciplinare»;

che, di conseguenza, la questione proposta mira, nella sostanza, a sollecitare un mero avallo interpretativo rispetto alla scelta tra una pluralità di opzioni che spetta al giudice *a quo* effettuare, attraverso, se del caso, la sperimentazione di soluzioni che pongano la normativa coinvolta al riparo dai prospettati dubbi di legittimità costituzionale (ordinanza n. 198 del 2013; sentenza n. 21 del 2013);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 22 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 103, 104 e 107 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140091

N. 92

Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Opposizione al decreto ingiuntivo - Riduzione del termine di costituzione in giudizio dell'opponente.

- Legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo), art. 2.

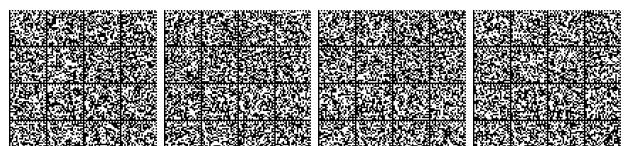
LA CORTE COSTITUZIONALE

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,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo), promosso dal Tribunale ordinario di Benevento nel procedimento vertente tra Pennino Costruzioni s.r.l. e M.S., con ordinanza del 28 giugno 2012, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, 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 Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, promosso dalla società Pennino Costruzioni s.r.l. nei confronti di M.S., il Tribunale ordinario di Benevento, in composizione monocratica, con ordinanza del 28 giugno 2012 (r.o. n. 186 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo);

che, come riferisce il giudice *a quo*, il decreto ingiuntivo era stato emesso il 14-22 giugno 2011, su ricorso di M.S., quale cessionario del credito vantato dall'ing. L.S. per prestazioni professionali rese nei confronti di Pennino Costruzioni s.r.l., ed era stato notificato alla società intimata il 13 luglio 2011;

che quest'ultima aveva proposto opposizione, notificata il 3 ottobre 2011 con invito a comparire per l'udienza del 10 febbraio 2012, e si era costituita in giudizio il 12 ottobre 2011;

che l'intimata aveva eccepito: 1) l'estinzione del credito professionale di L.S., stante l'integrale pagamento avvenuto prima della cessione all'opposto del credito stesso; 2) l'emissione del decreto ingiuntivo senza il parere del competente ordine professionale; 3) il carattere eccessivo della somma richiesta, anche perché comprensiva di attività professionali non svolte da L.S.;

che la medesima società aveva chiesto di essere autorizzata a chiamare in causa il cedente L.S. e, nel merito, la revoca del decreto ingiuntivo;

che l'opposto, costituendosi in giudizio, aveva eccepito in via preliminare la tardività della costituzione dell'opponente, perché effettuata oltre il termine di cinque giorni di cui agli artt. 165 e 645 del codice di procedura civile, con conseguente improcedibilità dell'opposizione, alla luce della sentenza della Corte di cassazione, resa a sezioni unite, il 9 settembre 2010, n. 19246;

che - prosegue il rimettente - nel merito l'opposto aveva evidenziato che la cessione del credito era stata notificata alla società debitrice in data 7 luglio 2010, per cui ogni successivo eventuale pagamento, eseguito dall'opponente in favore dell'originario creditore cedente, non era opponibile ad esso cessionario;

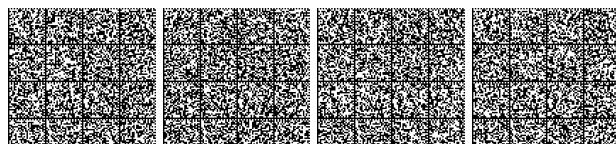
che l'opposto aveva rilevato, altresì, la congruità del corrispettivo richiesto, anche in relazione alle tariffe professionali vigenti all'epoca delle prestazioni, e la non obbligatorietà del parere dell'ordine professionale per l'emissione del provvedimento monitorio, concludendo per la dichiarazione d'improcedibilità dell'opposizione e, in subordine, per il rigetto di essa;

che l'opponente aveva dedotto l'infondatezza dell'eccezione di improcedibilità, stante il disposto dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011;

che l'opposto aveva chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge ora citata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., rilevando che l'opposizione era stata proposta da Pennino Costruzioni s.r.l. dopo la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 19246 del 2010, secondo cui, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la previsione della riduzione a metà dei termini a comparire, stabilita dall'art. 645, secondo comma, cod. proc. civ., determinerebbe il dimezzamento automatico dei termini di comparizione dell'opposto e dei termini di costituzione dell'opponente;

che tale duplice automatismo conseguirebbe - ad avviso della Corte di cassazione nella pronuncia richiamata - alla mera proposizione dell'opposizione, e, quindi, non soltanto nel caso di assegnazione all'opposto di un termine a comparire inferiore a quello ordinario, con conseguente improcedibilità dell'opposizione nel caso di costituzione dell'opponente oltre i cinque giorni dalla notifica della citazione;

che, tutto ciò premesso, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);



che, in punto di rilevanza, secondo il giudice *a quo*, nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 2, in conformità al principio giuridico di cui alla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 19246 del 2010, l'opposizione a decreto ingiuntivo dovrebbe essere dichiarata improcedibile, per essersi la società opponente costituita in giudizio oltre i cinque giorni di cui all'art. 165 cod. proc. civ., letto in combinato disposto con l'art. 645, secondo comma, del medesimo codice, nel testo vigente all'epoca dell'instaurazione del giudizio principale;

che il rimettente sottolinea come fosse consolidato l'orientamento giurisprudenziale di legittimità secondo cui, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la tardiva costituzione dell'opponente fosse da equiparare alla sua mancata costituzione e comportasse l'improcedibilità dell'opposizione medesima (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 20 agosto 1992, n. 9684; 3 aprile 1990, n. 2707 e 13 febbraio 1978, n. 652);

che - rileva ancora il Tribunale - qualora, invece, l'art. 2 della legge n. 218 del 2011 fosse ritenuto costituzionalmente legittimo, in quanto rispettoso dei limiti generali alla efficacia retroattiva delle leggi, l'eccezione di improcedibilità dell'opposizione dovrebbe essere considerata infondata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, dopo avere riportato il contenuto dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011, osserva che detta norma, avuto riguardo al suo preciso tenore letterale, non potrebbe essere interpretata in modo diverso dal senso reso palese dal significato proprio delle parole, per cui non potrebbe essere disapplicata nella sua efficacia retroattiva, né interpretata in modo conforme ai principi costituzionali sanciti dal giudice delle leggi e dalla Corte EDU in materia di retroattività delle leggi;

che il Tribunale sottolinea come la Corte di cassazione (sezione prima civile, sentenza 17 maggio 2012, n. 7792) si sia già espressa nel senso della manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della citata norma, ma il caso preso in esame atteneva ad un'opposizione a decreto ingiuntivo iscritta a ruolo in data 6 marzo 2002, cioè in epoca in cui la pregressa giurisprudenza della Corte di cassazione era costante nell'affermare che il termine di costituzione dell'opponente si riduce automaticamente a cinque giorni quando l'opponente si sia avvalso della facoltà di indicare un termine di comparizione inferiore a quello ordinario (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 marzo 1998, n. 3316 e sezione seconda civile, sentenza 7 aprile 1987, n. 3355);

che, pertanto, le argomentazioni svolte dalla Corte di cassazione nella sentenza sopra richiamata, per ritenere conforme a Costituzione la norma censurata senza scorgere «alcuna intrusione indebita del legislatore nei procedimenti in corso», sarebbero da riferire ad un giudizio instaurato e deciso dai giudici di merito in epoca anteriore alla sentenza, a sezioni unite, della Corte di cassazione n. 19246 del 2010;

che la società Pennino, invece, aveva proposto l'opposizione nell'ottobre del 2011, cioè dopo oltre un anno dalla sopra richiamata pronuncia, secondo cui l'automatico dimezzamento dei termini di costituzione dell'opponente opererebbe, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, anche nel caso in cui quest'ultimo abbia assegnato all'opposto un termine a comparire non inferiore a quello ordinario;

che, pertanto, ad avviso del rimettente, la società ben poteva essere a conoscenza dell'interpretazione data all'art. 165 cod. proc. civ. dalla Corte di cassazione a sezioni unite, nell'esercizio della funzione nomofilattica ad essa riservata dall'ordinamento e, quindi, ben poteva costituirsi in giudizio nel termine abbreviato di cinque giorni dalla notificazione dell'atto di citazione in opposizione;

che - aggiunge il giudice *a quo* - l'opposto, nell'avviare lo speciale procedimento di cui agli artt. 633 e seguenti cod. proc. civ., sapeva di potere fare affidamento su di una norma che, secondo l'interpretazione datane dalle sezioni unite della Corte di cassazione, successivamente non contrastata da alcun difforme giudicato, garantiva una più sollecita trattazione del procedimento di opposizione mediante la previsione del dimezzamento automatico del termine di costituzione in giudizio dell'opponente, per il solo fatto che si trattasse di un'opposizione a decreto ingiuntivo e, quindi, a prescindere dalla volontà dell'opponente medesimo di assegnare un termine di comparizione inferiore a quello previsto per il processo di cognizione ordinario;

che l'intervento del legislatore, realizzato con la censurata norma transitoria interpretativa, avrebbe comportato un mutamento delle "regole del gioco" a procedimento già in corso, senza che vi fosse una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo né un dibattito giurisprudenziale irrisolto;

che, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe, altresì, i limiti costituzionali dell'efficacia retroattiva delle leggi;

che il Tribunale osserva, al riguardo, come, sebbene il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale) non riceva nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., l'introduzione da parte del legislatore di norme retroattive debba trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare beni costituzionalmente rilevanti, che assurgano a «motivi imperativi di interesse generale», e non debba violare i limiti generali dell'efficacia retroattiva delle leggi, come individuati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 78 del 2012) e dalla Corte Edu;



che, ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe, in primo luogo, il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (art. 3 Cost.);

che, mentre le cause di opposizione a decreto ingiuntivo, caratterizzate da analoga questione di improcedibilità per la costituzione dell'opponente oltre il termine di cinque giorni dalla notifica dell'atto di citazione, che siano state decise medio tempore tra l'arresto giurisprudenziale di cui alla sentenza n. 19246 del 2010 delle sezioni unite della Corte di cassazione e l'intervento legislativo di cui alla legge n. 218 del 2011, hanno trovato una definizione in rito con dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, anche con sentenze passate in giudicato, altre cause contemporanee, non definite alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 2011, per un mero e casuale dato temporale, non potrebbero essere decise, in base ad una norma precedentemente vigente, come interpretata dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in senso favorevole ai creditori opposti;

che, pertanto, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento di situazioni simili, per inosservanza dei limiti di coerenza e di certezza dell'ordinamento giuridico, nonché per violazione dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto;

che, per gli stessi motivi, risulterebbero violati anche il principio della tutela dei diritti davanti all'autorità giurisdizionale (art. 24 Cost.) e quello del giusto processo (art. 111 Cost.);

che, ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 2 contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 6 della Convenzione Edu, come interpretato in modo consolidato dalla Corte di Strasburgo;

che il rimettente ricorda come, secondo la Corte di Strasburgo, il legislatore possa intervenire retroattivamente modificando le norme vigenti in materia civile, purché non vengano ad essere violati i principi della preminenza del diritto e dell'equo processo sanciti dall'art. 6 della CEDU, così ingerendosi nell'amministrazione della giustizia, con incidenza su cause in corso, salvo che per imperative ragioni di interesse generale (*ex plurimis*, CEDU, sezione seconda, sentenza 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia);

che, ad avviso del giudice *a quo*, nel caso di specie, non sarebbero ravvisabili i «motivi imperativi di interesse generale», idonei a giustificare il censurato intervento del legislatore su tutti i processi di opposizione a decreto ingiuntivo pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 2011, compresi quelli instaurati in epoca successiva alla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 19246 del 2010;

che, in tal modo, secondo il rimettente, sarebbe violato anche l'art. 102 Cost., stante l'invasione della sfera giurisdizionale riservata alla magistratura ordinaria;

che, con atto depositato in data 24 settembre 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto la dichiarazione di inammissibilità e, nel merito, di non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale;

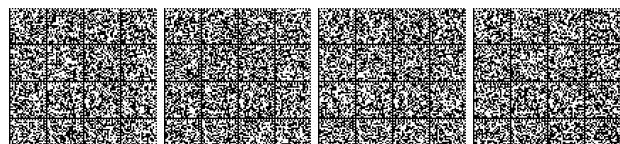
che, ad avviso della difesa dello Stato, infatti, la legge n. 218 del 2011, nel ridefinire i termini per le opposizioni a decreto ingiuntivo, avrebbe posto fine ad una situazione di incertezza del dato normativo, determinatasi a seguito della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, n. 19246 del 2010;

che la difesa statale ricorda come le sezioni unite della Corte di cassazione, con la richiamata sentenza, modificando il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, abbiano ritenuto il dimezzamento automatico del termine di costituzione per l'opponente quale conseguenza del solo fatto della proposizione dell'opposizione a decreto ingiuntivo, stante la previsione della dimidiazione dei termini di comparizione, ai sensi dell'art. 645 cod. proc. civ.;

che il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come a tale mutamento giurisprudenziale abbia fatto seguito una giurisprudenza di merito (Trib. Torino, sezione prima, ordinanza 11 ottobre 2010; Trib. Milano, ordinanza 13 ottobre 2010; Trib. Varese, sentenza 8 ottobre 2010, n. 1274) volta ad evitare la declaratoria di improcedibilità delle opposizioni a decreto ingiuntivo già in corso alla data della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 19246 del 2010, nonché una dottrina alquanto critica;

che, peraltro, - prosegue la difesa statale - la Corte di cassazione ha nuovamente rimesso la questione alle sezioni unite, ritenendo che la riduzione automatica a cinque giorni del termine di costituzione in giudizio, a prescindere da ogni consapevole scelta dell'opponente, di cui alla sentenza n. 19246 del 2010, non sarebbe compatibile con i principi del giusto processo che deve svolgersi «in condizioni di parità tra le parti» ed essere «regolato dalla legge» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 22 marzo 2011, n. 6514);

che l'interveniente pone in evidenza come, con la norma censurata, il legislatore sia intervenuto per fare chiarezza in un quadro di incertezze del dato normativo che rischiava di travolgere i giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo in corso;



che, in particolare, con la legge n. 218 del 2011 il legislatore avrebbe, da un lato, inciso sulla disciplina generale dei termini di costituzione in giudizio, espungendo dall'art. 645 cod. proc. civ. il riferimento alla dimidiazione dei termini a comparire (art. 1) e, dall'altro, interpretato autenticamente l'art. 165 cod. proc. civ., con specifico riferimento ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della norma, nel senso della correlazione del dimezzamento del termine di costituzione dell'opponente alla scelta di quest'ultimo di assegnare un termine a comparire inferiore a quello ordinario (art. 2), con ciò confermando il previo consolidato orientamento di legittimità in materia (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 1° settembre 2006, n. 18942; 27 novembre 1998, n. 12044; 30 marzo 1998, n. 3316; 3 marzo 1995, n. 2460 e sezione seconda civile, sentenza 7 aprile 1987, n. 3355);

che la difesa erariale ritiene, dunque, priva di fondamento la censura mossa dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 3 Cost.;

che essa richiama, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale secondo cui le leggi retroattive, non solo interpretative, ma anche innovative, non possono dirsi costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 3 Cost., qualora si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in esso contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, e non contrastino con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze n. 15 del 2012, n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009);

che, pertanto, ad avviso della difesa dello Stato, con l'opzione ermeneutica di cui all'art. 2 della legge n. 218 del 2011, il legislatore non avrebbe introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, limitandosi ad assegnarle un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario e confermando, legislativamente, un orientamento giurisprudenziale consolidato che correvala la riduzione del termine di costituzione dell'opponente alla scelta di quest'ultimo di fissare all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello ordinario;

che - sottolinea il Presidente del Consiglio dei ministri - la stessa Corte di cassazione, con la sentenza del 17 maggio 2012, n. 7792, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 218 del 2011, sulla base della considerazione che la disposizione censurata, rappresentando una delle possibili letture del dato normativo, trova adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza;

che la difesa dello Stato esclude, peraltro, anche la sussistenza dell'assunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU;

che, infatti - conformemente all'orientamento giurisprudenziale della Corte europea, che ammette un'incidenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia attraverso la produzione di norme retroattive solo se giustificata da «motivi imperativi di interesse generale» - la norma censurata, nel confermare l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità fino alla citata pronuncia innovativa delle sezioni unite della Corte di cassazione, avrebbe superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo a realizzare i principi di interesse generale della certezza del diritto e dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge;

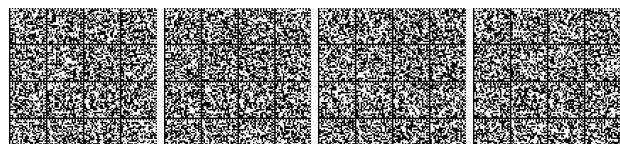
che la difesa erariale esclude anche l'assunta violazione degli artt. 24 e 111 Cost., rilevando come l'incidenza di una norma interpretativa sui giudizi in corso sia da considerare un fenomeno fisiologico (*ex plurimis*, sentenza n. 376 del 2004 e ordinanza n. 428 del 2006);

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe, altresì, infondata la censura relativa alla violazione dell'art. 102 Cost., in quanto, come affermato dalla Corte costituzionale, non sarebbe configurabile a favore del giudice una esclusività nell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore (sentenza n. 15 del 2012).

Considerato che il Tribunale ordinario di Benevento, in composizione monocratica, con ordinanza del 28 giugno 2012 (r.o. n. 186 del 2013), dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo);

che la norma censurata dispone che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'articolo 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-bis, primo comma, del medesimo codice»;

che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006);



che il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della Corte Edu (*ex multis*, sentenza n. 15 del 2012);

che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009);

che, con riguardo ai principi qui richiamati, nel caso in esame non sussistono le violazioni dell'art. 3 Cost. ipotizzate dal rimettente, sotto il profilo della irragionevolezza, della disparità di trattamento di situazioni omogenee, della lesione del principio di legittimo affidamento nonché dell'eccesso dei cosiddetti limiti di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico;

che, infatti, l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex multis*, sentenze n. 15 del 2012 e n. 257 del 2011), cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata;

che ciò è reso palese dal rilievo che quella opzione interpretativa - che correla, per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 2011, la dimidiazione del termine di costituzione dell'opponente all'esercizio da parte di quest'ultimo della facoltà di assegnare all'opposto un termine a comparire inferiore a quello previsto dall'art. 163-bis, primo comma, cod. proc. civ. - aveva trovato spazio nella consolidata giurisprudenza di legittimità formatasi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 218 del 2011;

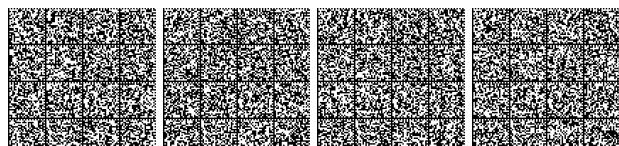
che è significativo come, poi, la Corte di cassazione, dopo avere definito l'art. 2 della legge n. 218 del 2011 norma di «interpretazione autentica», ne abbia fatto applicazione, così superando il precedente orientamento di cui alla sentenza delle sezioni unite n. 19246 del 2010 (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 16 febbraio 2012, n. 2242);

che proprio il contrasto emerso in giurisprudenza sull'interpretazione dell'art. 165, primo comma, cod. proc. civ. (in combinato disposto con l'art. 645, secondo comma, cod. proc. civ.), in quanto fonte di dubbi ermeneutici con conseguente incremento del contenzioso, giustifica ulteriormente l'intervento legislativo finalizzato a garantire la certezza applicativa del sistema, con ciò escludendone ogni carattere d'irragionevolezza;

che non è ravvisabile, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., sotto il profilo del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto la norma censurata assicura: 1) con riguardo ai giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo, pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 2011 ed incardinati prima della sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione n. 19246 del 2010, la tutela dell'affidamento incolpevole dell'opponente in relazione ad atti compiuti sulla base di un consolidato previo orientamento giurisprudenziale e prima della oggettiva conoscibilità del cosiddetto overruling, comportante un effetto preclusivo del diritto di azione o di difesa della parte; 2) con riguardo ai giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 218 del 2011 ed incardinati dopo la sentenza ora citata, il non aggravamento della posizione di una sola delle parti del giudizio nell'esercizio del diritto di difesa, ferma restando la possibilità da parte dell'opposto di chiedere l'anticipazione dell'udienza di comparizione ai sensi dell'art. 163-bis, terzo comma, cod. proc. civ., a tutela dell'interesse di quest'ultimo alla trattazione sollecita del giudizio;

che, del pari, non sussiste la violazione dell'art. 111 Cost., sotto il profilo del principio del "giusto processo", perché - fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico, (sentenza n. 376 del 2004 e ordinanza n. 428 del 2006) - la norma censurata non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie (*ex plurimis*, sentenza n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e ordinanza n. 428 del 2006);

che è da escludere, altresì, la violazione dell'art. 102 Cost., sotto il profilo di un'assunta invasione della sfera giurisdizionale riservata alla magistratura ordinaria, in quanto, sulla base delle argomentazioni esposte sopra, l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, mentre non è configurabile a favore del giudice «una esclusività nell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la potestas iudicandi, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della potestas medesima» (*ex plurimis*, sentenze n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e n. 234 del 2007, punto 17 del Considerato in diritto);



che, per le ragioni fin qui esposte, non sussiste neanche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, nel significato e nella portata chiariti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo;

che la regola di diritto, affermata dalla Corte europea con sentenza in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che «Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte» (sentenza n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto);

che, anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali;

che, «diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (sentenze n. 15 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto e n. 257 del 2011, punto 5.1. del Considerato in diritto);

che, nella fattispecie, la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità;

che la soluzione prescelta dal legislatore ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'egualianza di tutti i cittadini di fronte alla legge;

che, pertanto, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Benevento sono manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Benevento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140092



N. 93

Ordinanza 7 - 10 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Espulsione dal territorio dello Stato - Impossibilità di esecuzione immediata - Provvedimento del Questore di trattenimento presso il centro di permanenza ed assistenza più vicino tra quelli individuati o costituiti con decreto ministeriale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 13, comma 5-ter, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271; art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998; legge 6 marzo 1998 n. 40, art. 12.

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

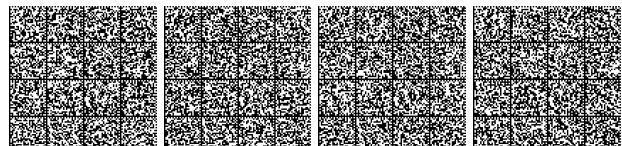
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 5-ter, e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e dell'art. 12 della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice di pace di Roma nel procedimento relativo a Y.F.H. con ordinanza del 17 giugno 2013, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 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 Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 giugno 2013, il Giudice di pace di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271 - secondo cui «Al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, ed all'articolo 14, comma 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo» -, «per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 13, 24, 97, 111 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848»; *b)* dell'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, «e della legge 6 marzo 1998 n. 40 art. 12 (quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di per-



manenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con i ministri per la Solidarietà sociale e del Tesoro), in riferimento ai Centri di identificazione ed espulsione perché non istituiti né regolamentati con legge, violando il principio della riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 13, 24, 97, 111, 117 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848»;

che il giudice rimettente premette di essere chiamato a decidere sulla convalida del provvedimento di trattenimento di una cittadina extracomunitaria presso il Centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria in Roma, emesso dal Questore di Messina il 5 giugno 2013 (in esecuzione del provvedimento di espulsione adottato, nella stessa data, dal Prefetto di Messina), nonché sulla richiesta di convalida di detto provvedimento, proposta dal Questore di Roma il 7 giugno 2013 (atti entrambi depositati l'8 giugno 2013);

che, «nel dubbio tra le due opposte richieste» sollecitate dalle parti - l'una di non convalida per inutile decorso del previsto termine di quarantotto ore, l'altra tesa ad insistere nella richiesta di convalida - il giudice rimettente «sospeneva il procedimento in corso ritenendo che non fosse possibile decidere in base agli atti ed alla legislazione vigente», «anche alla luce della situazione di fatto rappresentata dalla disamina degli atti e dalla non ragionevolezza delle norme citate di cui al D. Lgsvo n. 286/98, relative all'accertamento di quale fosse il Centro di Identificazione ed Espulsione più vicino, nonché di quale fosse il locale idoneo reso disponibile e fornito dalle questure al giudice di pace, al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida»;

che l'indeterminatezza della normativa di riferimento consentirebbe al Ministero dell'interno di individuare i Centri, in tutto il territorio nazionale, nei quali trattenere gli stranieri espulsi, scegliendo, in tal modo, anche il giudice di pace competente, che dovrebbe recarsi presso il luogo indicato dal potere esecutivo per effettuare tempestivamente la convalida;

che risulterebbe di dubbia legittimità costituzionale il richiamato art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui demanda al Ministero dell'interno di individuare i Centri già esistenti o di «costituirne di nuovi»;

che di dubbia legittimità risulterebbe altresì l'istituto del trattenimento degli stranieri in riferimento al principio di uguaglianza, di non discriminazione e del diritto di libertà personale («art. 3, art. 10, art. 13 Cost.»);

che, infatti, in ossequio al principio della riserva di legge, la disciplina dei Centri di identificazione ed espulsione dovrebbe essere integralmente affidata alla legge;

che, al contrario, «il Testo Unico dell'immigrazione non contiene nessuna prescrizione circa le modalità del trattenimento nei CIE», salve disposizioni del tutto generiche, evocandosi a confronto il diverso regime previsto dall'ordinamento penitenziario;

che, in proposito, non potrebbe valere il regolamento di attuazione del predetto testo unico sulla immigrazione, proprio perché si tratta di fonte secondaria, risultando, del resto, la gestione dei Centri disciplinata da un capitolato di appalto, approvato con decreto ministeriale del 21 novembre 2008;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la materia interferirebbe con il sereno ed imparziale esercizio della giurisdizione, visto che i locali adibiti al giudice di pace sono forniti dall'Amministrazione dell'interno, segnalandosi, al riguardo, come il Consiglio superiore della magistratura avrebbe avuto modo di stigmatizzare tale stato di fatto in un parere del 21 ottobre 2004;

che la norma di cui all'art. 13, comma 5-ter, in discorso dovrebbe, dunque, «essere emendata riportando all'interno degli uffici del giudice di pace, o di locali ad esso riferibili, lo svolgimento delle udienze relative alle convalide dei giudici di pace dei trattenimenti, degli stranieri espulsi, presso i centri di identificazione ed espulsione, configurandosi in caso contrario una evidente lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione [...] e del dovere di imparzialità e di parità davanti ad un giudice terzo (art. 111 della Costituzione)»;

che violati sarebbero pure gli artt. 97 e 13 Cost., posto che le decisioni sulla convalida incidono sulla libertà personale;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e, in subordine, infondata;

che «le ragioni esplicitate in punto di rilevanza» risulterebbero, infatti, nell'ordinanza di rimessione, «vaghe e contraddittorie nonché carenti anche sotto il profilo logico e sostanziale», non risultando spiegati i motivi per i quali l'eventuale rimozione delle norme denunciate influirebbe sulla decisione della controversia sottoposta al giudizio del rimettente;



che non sarebbero, infatti, evidenziati elementi dai quali dedurre che la cittadina extracomunitaria sia stata assoggettata ad una restrizione «non regolare» o inadeguata, ciò che soltanto potrebbe giustificare la proposizione di un dubbio di legittimità costituzionale della normativa censurata;

che, al contrario, il giudice rimettente si limita ad esprimere un dubbio «essenzialmente sul momento cronologico, del tutto marginale, della notifica del provvedimento» di espulsione, senza che risulti chiarito come la rimozione delle norme denunciate potrebbe determinare un miglioramento della condizione della persona trattenuta;

che, d'altra parte, le argomentazioni svolte nell'ordinanza risultano analoghe a quelle poste a fondamento di altra questione di legittimità costituzionale, decisa con ordinanza n. 109 del 2010, nel senso della manifesta inammissibilità;

che, nel merito, la questione sarebbe, comunque, infondata, dal momento che le modalità dello svolgimento del procedimento di convalida all'interno dei Centri di permanenza risulterebbero rispettose della disciplina censurata, né potrebbe intravedersi pericolo per l'esercizio sereno ed imparziale delle funzioni giurisdizionali, considerate le misure di controllo e di sicurezza che presidiano quei Centri;

che il ricorso alla normativa secondaria sarebbe imposto dall'esigenza di «una fonte di disciplina duttile e di rapida approvazione»;

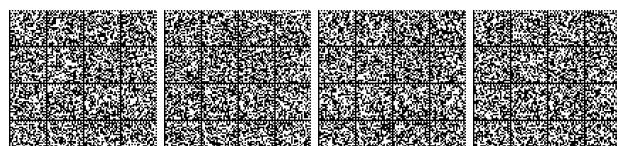
che il rispetto delle condizioni di trattenimento sarebbe assicurato proprio dalla previsione di cui all'art. 14 denunciato, oltre che dall'art. 21 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), in tema di libertà assicurate allo straniero trattenuto;

che tale disciplina generale sarebbe a fondamento del richiamato capitolato di appalto per la gestione dei Centri, in conformità anche a quanto disposto dalla direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

Considerato che il Giudice di pace di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come aggiunto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, - secondo cui «Al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, ed all'articolo 14, comma 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo» -, «per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 13, 24, 97, 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848»; *b)* dell'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, «e della legge 6 marzo 1998 n. 40 art. 12 (quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con i ministri per la Solidarietà sociale e del Tesoro), in riferimento ai Centri di identificazione ed espulsione perché non istituiti né regolamentati con legge, violando il principio della riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 13, 24, 97, 111, 117 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848»;

che, a fondamento delle prospettate censure, il giudice rimettente indica una serie di “inconvenienti” cui darebbe luogo il meccanismo di individuazione dei Centri di identificazione ed espulsione da parte del Ministro dell'interno, di concerto con altri ministri, facendo, tra l'altro, incidentalmente riferimento: all'inadeguatezza dei locali messi a disposizione per l'effettuazione del giudizio di convalida; alle esigenze di sicurezza non adeguatamente soddisfatte; alla varietà delle sedi presso le quali effettuare le convalide, con possibili effetti disfunzionali per il giudice chiamato a celebrare l'udienza in tempi ristretti; alla devoluzione al solo potere esecutivo del compito di identificare il Centro presso il quale ricoverare lo straniero cui la misura del trattenimento si riferisce; alla mancanza di prescrizioni precise da parte della normativa di settore su aspetti che si reputano fondamentali per l'amministrazione della giustizia;

che, a fronte della nutrita platea di “doglianze” prospettate - nessuna delle quali correlata ad una specifica disposizione di legge, ma tutte dedotte in termini generici ed onnicomprensivi, alla stregua di dati di comune esperienza -, il giudice rimettente richiama una altrettanto estesa gamma di parametri costituzionali senza, tuttavia, precisare quale degli asseriti “inconvenienti” si verrebbe a porre con essi in specifico contrasto;



che, invero, gli enunciati riferimenti “critici” oscillano tra una pretesa mancata tutela dello straniero - senza peraltro che risultino evidenziati profili di carente difensiva o di trattamenti indebitamente repressivi - e pregiudizi di tipo “logistico” del giudice di pace, chiamato a spostarsi nei vari luoghi per l’espletamento dell’udienza di convalida;

che, dunque, al di là dell’evidente genericità delle censure, le stesse finiscono per risolversi in questioni di mero fatto, del tutto avulse da vizi ascrivibili alle disposizioni denunciate e, quindi, insuscettibili, come tali, di formare oggetto di un dubbio di legittimità costituzionale;

che, accanto a ciò, l’ordinanza di rimessione risulta carente nella motivazione in punto di rilevanza della questione, dal momento che nessuno degli “inconvenienti” additati presenta una qualche palese interferenza con i dubbi manifestati a proposito delle contrapposte richieste avanzate dalle parti all’esito dell’udienza («se convalidare o meno il provvedimento di trattenimento della Questura di Messina del 5/6/2013, asseritamente notificato il 6/6/2013, oppure quello di richiesta di trattenimento della Questura di Roma emesso in data 7/06/2013, entrambi depositati l’8/06/2013»);

che, peraltro, la relativa attività procedimentale non appare preclusa da quegli “inconvenienti” che, nella stessa prospettazione del rimettente, hanno ormai esaurito qualsiasi effetto, essendosi l’udienza conclusa e residuando in capo al giudice solo il compito di decidere;

che, d’altra parte, analoga questione era stata già sollevata dallo stesso giudice rimettente e decisa nel senso della manifesta inammissibilità con l’ordinanza n. 109 del 2010, nella quale non si mancò di rilevare, fra l’altro, come la questione risultasse proposta «in maniera del tutto ipotetica e astratta», attraverso l’enunciazione di «una serie di generiche perplessità prive di alcun riferimento concreto ad effettivi condizionamenti esterni, idonei ad inficiare» l’imparzialità e l’indipendenza del giudice rimettente «nell’adozione del provvedimento giurisdizionale oggetto del giudizio principale»;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come aggiunto dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, e dell’art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 («e della legge 6 marzo 1998 n. 40 art. 12»), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13, 24, 97, 111 e 117 della Costituzione, in relazione all’art. 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Giudice di pace di Roma con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

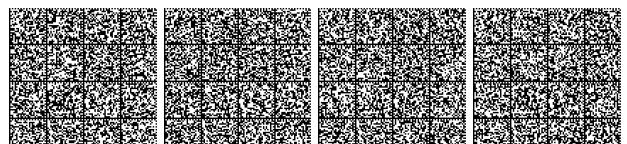
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140093



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Rinnovo dei contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 - Assoggettamento al nulla osta dell'Agenzia del demanio - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'eventualità che la disposizione sia interpretata come direttamente vincolante per le Province autonome - Denunciata violazione della potestà legislativa e amministrativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti paraprovinciali - Ingerenza nell'autonomia organizzativa e nella gestione del patrimonio delle Province autonome - Inconfigurabilità della norma censurata quale principio di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia finanziaria provinciale - Violazione del sistema statutario di rapporti fra Stato e Province autonome - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale - Contrasto con norme statutarie e di attuazione.

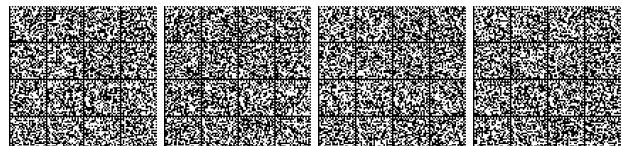
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), 16, 68, 79, 87, 88 e 108; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione delle maggiori entrate derivanti da tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica» - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione unilaterale di una riserva all'erario al di fuori delle ipotesi 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 per modificarli.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 157 e 179.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 75, comma 1, lett. g), 103, 104 e 107, nonché Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis; legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riserva all'erario statale, 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 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata riserva integrale allo Stato di maggiori entrate spettanti *pro quota* alle Province autonome - Esorbitanza dalle ipotesi statutarie di riserva ed assenza dei requisiti stabiliti dalle norme di attuazione - Contrasto con il giudicato costituzionale, in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012 - Alterazione unilaterale dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome e violazione del principio dell'accordo consensuale per regolarli - Riferimento alle impugnazioni proposte con precedenti ricorsi (n. 142 del 2011 e n. 34 del 2012) - In subordine: violazione del principio di leale collaborazione, in relazione alla mancata previsione dell'intesa con la Provincia autonoma per l'individuazione del maggior gettito.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 10, comma 6; Costituzione, (art. 81, comma sesto, e) art. 136 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12; legge 23 dicembre 2009, n. 191.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Possibilità di intese tra lo Stato e le singole autonomie speciali, entro il 30 giugno 2014, per concordare misure alternative alle riserve all'erario e al concorso alla finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta «in connessione» con quella riguardante il comma 508 della medesima legge - Denunciata conferma della finalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nonché delle riserve erariali e del concorso finanziario provinciale in assenza di misure alternative - Conformazione unilaterale dei risultati dell'intesa agli obiettivi prefissati di finanza pubblica - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme attuative.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 511.
- [Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 10, comma 6; Costituzione, (art. 81, comma sesto, e) art. 136 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 12; legge 23 dicembre 2009, n. 191].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che gli oneri finanziari relativi alle funzioni delegate dallo Stato mediante intesa siano assunti dalle Province autonome in luogo e nei limiti delle riserve all'erario previste dal comma 508 della medesima legge e computati quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione di una misura alternativa a riserve erariali contestate dalla ricorrente - Contrasto con le previsioni statutarie riguardanti il concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica - Contrasto con le disposizioni statutarie e attuative che disciplinano gli oneri di spesa per l'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato - Ingustificata correlazione dei finanziamenti assunti dalle Province a vincoli posti unilateralmente dallo Stato.

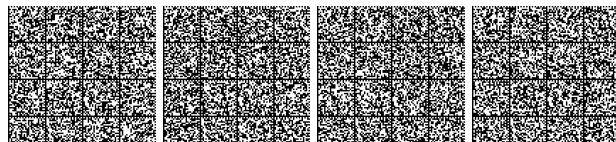
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 515, terzo periodo.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 16 e 79, comma 1, lett. c); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9 e 14.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni (incluse Regioni, Province autonome ed enti locali) sulla base degli indirizzi indicati da apposito Comitato interministeriale - Determinazione degli importi minimi complessivi che annualmente le misure adottate devono assicurare - Determinazione dei contributi alla finanza pubblica correlativamente dovuti dalle Regioni e dalle Province autonome per il triennio 2015-2017 e dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Contrasto con la regolamentazione statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo per la regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato - Lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa provinciale in materia di organizzazione - Violazione della potestà regolamentare provinciale - Contrasto con norme attuative dello statuto speciale - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dei poteri di coordinamento finanziario spettanti alle Province autonome con riferimento agli enti locali e a quelli strumentali - Lesione della competenza provinciale primaria in materia di finanza locale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, primo periodo, e 429.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), 16, 53, 54, 79, 80 (come modificato dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 81; Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 118 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2, 3 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Contenimento della spesa per la sanità pubblica - Regolamentazione del concorso delle autonomie speciali alla riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Richiamo alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 156 del 2012 e n. 35 del 2013) avverso gli artt. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012, e 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 [- Violazione dell'autonomia provinciale nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alle Province autonome - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra queste e lo Stato e violazione del principio dell'accordo per modificarli - Inosservanza della procedura di revisione dello Statuto speciale].

- 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. 9, n. 10), 16, 75, 79, 103, 104 e 107; 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, comma 108; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di concorso alla finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Trento fino al 2017 mediante riduzione tabellare di spese e ulteriori contributi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Richiamo alle censure formulate in precedente ricorso (n. 35 del 2013) avverso l'art. 1, commi 455 e 456, della legge n. 228 del 2012 [- Violazione del principio dell'accordo tra Stato e Province autonome in materia finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza, per contraddittorietà intrinseca].

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499, lett. b) e c), e 500, rispettivamente modificativi dei commi 454 e 455 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), art. 79, comma 3, primo periodo; Costituzione, art. 3 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - 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 Trento - Richiamo alle censure formulate in precedente ricorso (n. 35 del 2013) avverso l'art. 1, commi 461, 462 e 463, della legge n. 228 del 2012 [- Contrasto con la speciale disciplina statutaria degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Inosservanza del principio consensuale nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali e delle forme procedurali per la modifica o l'attuazione del Titolo VI dello statuto speciale - Eventuale violazione delle potestà provinciali riguardanti gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e il coordinamento degli enti locali - Eventuale violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale].

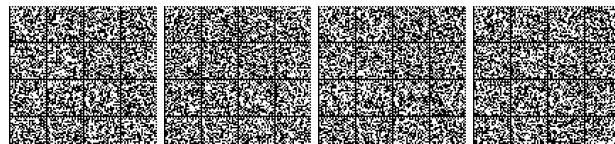
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 502 e 504, l'uno modificativo del comma 461 e l'altro abrogativo (a decorrere dall'esercizio 2014) del comma 463 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- [Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2].

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ripartizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica (sia in termini di saldo netto da finanziare, sia in termini di indebitamento netto) mediante intesa fra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome da comunicare al MEF entro il 30 giugno 2014 - Individuazione da parte del MEF dei criteri di riparto del contributo in caso di mancata intesa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Contrasto con la previsione statutaria dell'intesa tra le singole autonomie speciali e il Ministro dell'economia e delle finanze per definire gli obblighi relativi al patto di stabilità - Istituzione di un potere sostitutivo unilaterale con riferimento a materie statutarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 516.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 79, comma terzo; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ulteriore concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali per complessivi 240 milioni di euro nell'anno 2014, da assicurare con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Accantonamento di esso, in attesa delle norme di attuazione, a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, secondo importi tabellari per ciascuna autonomia, modificabili mediante accordo in Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione unilaterale di un ulteriore concorso alla finanza pubblica in contrasto con le norme statutarie - Impossibilità di verificare la proporzionalità del riparto tabellare - In subordine: violazione del principio di ragionevolezza, ridondante in lesione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 75, 79, 103, 104 e 107; Costituzione, art. 3 (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Conferma dell'accantonamento sulle quote di partecipazione delle Province autonome ai tributi erariali come meccanismo per assicurare la riserva allo Stato di quote di tributi locali - Riserva allo Stato del gettito IMU relativo agli immobili ad uso produttivo - Compensazione, per i comuni delle Province autonome, del minor gettito IMU derivante da nuove norme statali con un minor accantonamento di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di partecipazione 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 - Procedure e modalità di riversamento e regolazione di somme tra lo Stato e gli enti locali delle Province autonome - Conferma dell'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 Trento - Denunciata violazione della competenza statutaria provinciale in materia di finanza locale - Richiamo o riferimento alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 34 del 2012, n. 35 del 2013 e n. 3 del 2014) avverso gli artt. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011, 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228 del 2012, 3, comma 2-bis, del decreto-legge n. 102 del 2013 [- Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Sottrazione di risorse tributarie spettanti alla Provincia o agli enti locali - Violazione della competenza provinciale in materia di finanza locale - Violazione del principio dell'accordo nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali e delle procedure paritetiche per modificarle - Estraneità al sistema finanziario provinciale del meccanismo dell'accantonamento] - Violazione del principio di ragionevolezza, ridondante in lesione dell'autonomia finanziaria provinciale, in relazione al funzionamento del meccanismo dell'accantonamento.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 521, 711, 712, 723, 725, 727 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), artt. 75, 79, 80 (come modificato dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 81, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10, 10-bis].

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale pro-tempore Ugo Rossi, previa deliberazione della Giunta provinciale 14 febbraio 2014, n. 210 (doc. 1) e delibera di ratifica del Consiglio provinciale 19 febbraio 2014, n. 5 (doc. 2), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27992 del 19 febbraio 2014 (doc. 3), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento, nonché dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15HSO1Y) di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5, Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 157, 179, 388, 427, primo periodo, 429, 481, 499, lettere b) e c), 500, 502, 504, 508, 511, 515, terzo periodo, 516, 521, 526, 527, 711, 712, 723, 725, 727 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)», pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 302 del 27 dicembre 2013 – Supplemento ordinario;

Per violazione:

dell'art. 8, n. 1), dello Statuto speciale;

dell'art. 9, n. 10), dello Statuto speciale nonché del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474;

degli articoli 16, 53, 54, 103, 104, 107, 108 dello Statuto speciale, nonché delle correlative norme di attuazione;

degli articoli 87 e 88 dello Statuto speciale e del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305;

del titolo V dello Statuto speciale, in particolare dell'art. 68, e del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115;

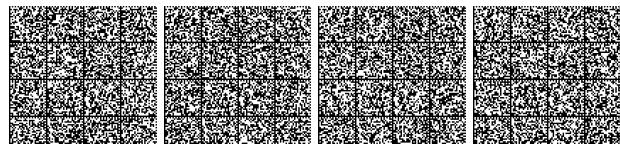
del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 75, 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19);

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2 e 4;

del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8;

degli articoli 117, 118, 119, 120 e 136 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

nonché del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.



FATTO E DIRITTO

Premessa

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014).

Tale legge ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, e trattare invece direttamente delle singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

I) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388

Il comma 388 dispone quanto segue:

«Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196,... non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli».

Fra le amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, co. 2, l. 196/2009 rientrano anche le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali. Per vero, lo stesso tenore tutto «intrastatale» della normativa lascia pensare che essa non sia destinata ad applicarsi agli enti dotati di autonomia costituzionale, ivi compresi i loro enti locali e strumentali.

Tuttavia, vista l'assenza, nella l. 147/2013, di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, è possibile che la disposizione in esame possa essere interpretata come direttamente vincolante anche per le Province autonome, gli enti locali trentini ed i rispettivi enti strumentali, con la conseguenza che i contratti di locazione stipulati dai predetti enti sarebbero sottoposti ad un controllo preventivo di merito da parte di una Amministrazione statale.

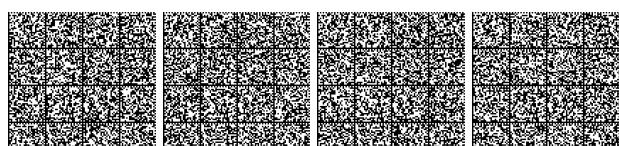
Se questo fosse il senso del comma 388, esso violerebbe la potestà legislativa primaria di questa Provincia in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti paraprovinciali e la corrispondente potestà amministrativa: v. l'art. 8, n. 1), e l'art. 16 St. o, qualora ritenuti più favorevoli, l'art. 117, co. 4, e l'art. 118 Cost. (in quest'ultimo senso v. la sent. 219/2013, punto 16.5). È chiaro, infatti, che la soggezione del rinnovo del contratto di locazione di immobili al nulla-osta dell'Agenzia del demanio rappresenta una ingerenza nell'autonomia organizzativa della Provincia e degli enti para-provinciali, una vera forma di «tutela amministrativa» che non trova alcun fondamento nello Statuto e nella Costituzione.

L'art. 68 dello Statuto speciale stabilisce che «le province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della regione» (v. anche l'art. 108 St.); il relativo trasferimento è stato concretamente attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della regione), e conseguentemente le funzioni amministrative sui beni demaniali e su quelli patrimoniali trasferiti a questa Provincia sono esercitate dalla strutture amministrative della medesima.

Inoltre, ai sensi del primo comma dell'art. 16 del d.lgs. 268/1992, «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».

È dunque pacifica l'ingerenza del comma 388 nell'autonomia organizzativa provinciale, spettando alla Provincia disciplinare l'organizzazione dei propri uffici e la gestione del proprio patrimonio.

Tale ingerenza non potrebbe in alcun caso essere giustificata sulla base della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In primo luogo, rilevano due norme speciali: il già citato art. 16 d.lgs. 268/1992 (che attribuisce espressamente alla Provincia competenza sull'amministrazione del patrimonio e sui contratti regionali) e l'art. 79 dello Statuto, che regola in modo esaustivo i modi in cui la Provincia concorre «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» (co. 1), e al comma 3 stabilisce 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», aggiungendo che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Dunque, l'applicazione del comma 388, che rappresenta una misura di coordinamento finanziario, alla Provincia di Trento si pone in contrasto con l'art. 79 St.

In secondo luogo, il comma 388 non rappresenta comunque un principio di coordinamento, in quanto è volto a limitare una voce ultra-minuta di spesa, in modo non temporaneo e senza lasciare margini di svolgimento alla Provincia: anche sotto questo profilo, dunque, sono violati l'art. 117, co. 3, Cost. e l'autonomia finanziaria provinciale.

Inoltre, la previsione di un potere preventivo di autorizzazione in capo ad un organismo statale e la disciplina del relativo procedimento si pongono in violazione del sistema dei rapporti fra Stato e Province autonome, quale risulta delineato dagli articoli 87 e 88 dello Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, tra cui, in particolare, il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto. La legge statale non può introdurre, a carico della Provincia, controlli statali non previsti da queste fonti perché la materia dei controlli rientra, appunto, nella sfera dei «rapporti tra Stato e Provincia», di competenza dello Statuto e delle norme di attuazione.

Infine, il comma 388 si pone in contrasto con l'art. 2 d.lgs. 266/1992, in quanto detta una norma direttamente applicabile in materia provinciale (organizzazione provinciale o coordinamento della finanza pubblica); l'esistenza di un mero dovere di adeguamento è ribadita dall'art. 79, co. 4, St. per le «specifiche disposizioni legislative dello Stato» aventi «finalità di coordinamento della finanza pubblica».

È pure violato l'art. 4 d.lgs. 266/1992, secondo il quale, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione. Il nulla-osta contemplato dal comma 388 è una funzione amministrativa e l'Agenzia del demanio, pur essendo un ente autonomo, è riconducibile al sistema ordinamentale statale, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale che ammette le Regioni a sollevare conflitto di attribuzioni contro gli atti delle agenzie fiscali.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 157 e 179*

Il comma 156, che non forma oggetto di impugnazione, estende l'arco temporale di applicazione della disciplina della rivalutazione dei valori di acquisto ai fini della applicazione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze di cui al Testo Unico delle imposte sui redditi, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917). Nel nuovo testo l'art. 2, co. 2, d.l. 282/2002 dispone che «le disposizioni degli articoli 5 e 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, si applicano anche per la rideterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni non negoziate in mercati regolamentati e dei terreni edificabili e con destinazione agricola posseduti alla data del 1° gennaio 2014», e che «le imposte sostitutive possono essere rateizzate fino ad un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dalla data del 30 giugno 2014».

È invece impugnato il comma 157, il quale destina le maggiori entrate derivanti dal comma 156 a confluire nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica» di cui all'art. 10, co. 5, d.l. 282/2004, nella misura di 200 milioni di euro per il 2014 e di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Similmente, il comma 179 dispone che «le maggiori entrate derivanti dai commi 151, 177 e 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, affluiscono al Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282». Il comma 151 riguarda l'imposta sostitutiva applicabile per la rivalutazione di determinati valori contabili in relazione all'Ires: il comma 177 riguarda, per le società del settore della raccolta di pubblicità on-line, gli indicatori di profitto da utilizzare ai fini della determinazione del reddito di impresa per determinate operazioni; infine, il comma 178 riguarda l'obbligo di utilizzo di strumenti di pagamento idonei ad assicurare la tracciabilità di operazioni di acquisto di servizi di pubblicità on-line soggette ad Iva.

A sua volta, il richiamato art. 10, co. 5, d.l. 282/2004 dispone che, «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito «Fondo per interventi strutturali di politica economica»...».



Nei termini esposti, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma di Trento il comma 157 ed il comma 179 violano l'autonomia finanziaria della Provincia, e in particolare l'art. 75 St. e il d.lgs. 268/1992, che disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'erario (articoli 9, 10 e 10-bis).

Infatti, l'art. 75 dello Statuto speciale dispone che «sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, perciò nei rispettivi territori provinciali:... g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

La natura «erariale» dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze e delle imposte di cui al comma 179 è pacifica. Dunque, il maggior gettito riservato allo Stato dalle norme impugnate rientra evidentemente tra le «entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate», di cui all'art. 75, co. 1, lett. g), St. In questi termini, i nove decimi di esso spettano alla Provincia. Perciò i commi 157 e 179 sono costituzionalmente illegittimi.

La fondatezza della censura sopra esposta non potrebbe essere contestata facendo valere la clausola di possibile riserva all'erario statale prevista dalle norme di attuazione di cui al d.lgs. 268/1992, che al contrario risulta anch'essa violata.

Per quanto qui rileva, infatti, l'art. 9 di tale decreto dispone che «il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge, per finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis, 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, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile»; si aggiunge poi che «fuori dei casi contemplati nel presente articolo si applica quanto disposto dagli articoli 10 e 10-bis».

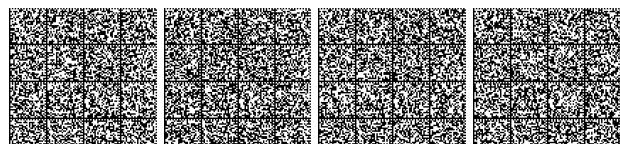
Per una più completa comprensione di questa clausola conviene ricordare che l'art. 10 regolava la «quota variabile» di cui all'art. 78 dello Statuto, quota che è stata soppressa dall'art. 1, comma 107, della legge n. 191 del 2009 (comma emanato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto di autonomia), come parte del contributo delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di stabilità. In relazione ad essa il comma 6 dell'art. 10 stabiliva che «una quota del previsto incremento del gettito tributario, escludendo comunque gli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale, spettante alle province autonome e derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità e non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, da valutarsi al netto delle eventuali previsioni di riduzione di gettito conseguenti all'applicazione di norme connesse, può essere destinata, limitatamente agli esercizi previsti dall'accordo, al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai precedenti provvedimenti».

A sua volta, l'art. 10-bis dispone che «entro la data di cui al comma 2 dell'art. 10 è altresì definito l'accordo tra il Governo e il presidente della giunta regionale che individua: a) la quota da destinare al bilancio dello Stato del gettito tributario derivante da maggiorazioni di aliquote di tributi o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, delle spese di cui all'art. 9, qualora il predetto gettito non risulti distintamente contabilizzato nel bilancio dello Stato, ovvero temporalmente delimitato; b) l'eventuale quota delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione, che rimane a carico del bilancio della regione medesima, in relazione alle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 10, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica, nonché tenuto conto della quota di cui alla lettera a)».

In altre parole, sin da prima della modifica dello Statuto concordata nel 2009 tra lo Stato e le Province autonome (e tradotta - a termini dell'art. 104 dello Statuto - nelle pertinenti disposizioni della l. n. 191 del 2009), solo attraverso lo strumento dell'accordo possono essere riservate risorse allo Stato, secondo le disposizioni degli artt. 10 e 10-bis dello stesso d.lgs. n. 268/1992, al di fuori dei rigorosi presupposti per la riserva all'erario di cui all'art. 9 del d.lgs. 268/1992.

Ad avviso della ricorrente Provincia risulta evidente che, nel caso dei commi 157 e 179, non sussistono i requisiti posti dall'art. 9 d.lgs. 268/1992 per la riserva all'erario. Innanzitutto, non si tratta in questi casi del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi». Infatti il comma 156 non prevede una maggiorazione di aliquota né istituisce un nuovo tributo, ma soltanto — come detto — estende l'arco temporale di applicazione di un istituto dalla cui applicazione derivano entrate fiscali seconde le regole precedenti; e neppure i commi 151, 177 e 178 prevedono maggiorazioni di aliquote o nuovi tributi.

Inoltre, se pure si trattasse di nuovo tributo, non sussistono i requisiti sintetizzati dalla sentenza di codesta 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 comma 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) il 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 e 179 non soddisfano questi requisiti per quanto riguarda la finalità della riserva. Il «Fondo per interventi strutturali di politica economica», come risulta dallo stesso nome, non è destinato a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», ma a interventi «strutturali», aventi per di più finalità («al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica») corrispondente a quella esclusa dall'art. 9 d.lgs. 268/1992.

Pare chiara, dunque, l'illegittimità dei commi 157 e 179, per violazione dell'art. 75, lett. g), dello Statuto speciale e degli artt. 9, 10 e 10-bis d.lgs. 268/1992.

Si può qui comunque ricordare, ad ulteriore supporto dell'argomentazione ora illustrata, che la sent. 142/2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, d.l. 98/2011, «nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale per cento 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».

Analogo orientamento è espresso anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012, relativa alle simili condizioni richieste per le riserve all'erario anche dagli ordinamenti di altre autonomie speciali.

I commi 157 e 179 violano poi il principio dell'accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), domina il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali. Tale principio emerge chiaramente dal Titolo VI dello Statuto, dato che le norme di esso sono modificabili (salvo la legge costituzionale di cui all'art. 103 St., adottata su parere dei consigli provinciali e regionale) solo «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province» (art. 104) e possono essere attuate e integrate solo con la speciale procedura paritetica di cui all'art. 107 St. La procedura concertata di cui all'art. 104 è stata appunto seguita per le modifiche apportate dalla l. 191/2009 e ora l'art. 79, co. 3, St. ha codificato il principio consensuale (comunque sempre seguito dalle leggi statali finanziarie) per la conclusione del patto di stabilità. Le sentenze di codesta Corte sopra citate hanno confermato l'essenzialità e la generalità del principio consensuale nella materia dei rapporti finanziari Stato-Regioni speciali.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508

È opportuno ora, di seguito, illustrare l'incostituzionalità del comma 508, dato che anch'esso prevede un'ipotesi di riserva all'erario.

Il comma 508 dispone che, «al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138... e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114» (primo periodo). Il comma 508 prevede anche che, «con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione» (secondo periodo).

Dunque, il comma 508, primo periodo, si riferisce a tutte le maggiori entrate derivanti dal d.l. 138/2011 (come quelle derivanti dall'art. 1, co. 6, dall'art. 2 — che ad esempio introduce il contributo di solidarietà e aumenta l'aliquota IVA al 21 % - e dall'art. 7) e dal d.l. 201/2011. Quanto a quest'ultimo decreto, esso prevede maggiori entrate erariali, ad esempio, all'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile), all'art. 15 (che aumenta le aliquote di accisa sui carburanti), all'art. 16 (che aumenta la tassa automobilistica per le auto di lusso e istituisce la tassa annuale di stazionamento sulle imbarcazioni e l'imposta erariale sugli aeromobili privati), all'art. 18 (che aumenta le aliquote Iva), all'art. 19 (che aumenta l'imposta di bollo relativa a conti correnti e strumenti finanziari, introduce un'imposta di bollo speciale annuale sulle attività finanziarie che hanno beneficiato del c.d. scudo fiscale e un'imposta straordinaria per le stesse attività se già prelevate dal rapporto di deposito, istituisce un'imposta sul valore degli immobili situati all'estero e istituisce un'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche residenti



nel territorio dello Stato), all'art. 20 (in materia di riallineamento delle partecipazioni) e all'art. 24 (il cui comma 31 regola la tassazione delle indennità di fine rapporto di importo complessivamente eccedente euro 1.000.000 e dei compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali, ed il cui comma 31-bis aumenta il contributo di solidarietà sulle c.d. pensioni d'oro).

Dunque, anche il comma 508 (come i commi 157 e 179) riserva interamente all'erario maggiori entrate che spettano, invece, pro quota a questa Provincia, ai sensi dell'art. 75 St. (sul quale v. il punto precedente).

Questa Provincia ha già impugnato con ricorso 142/2011 (che sarà discusso all'udienza del 20 maggio 2014) il comma 3, ultimo periodo, ed il comma 36 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, che riservano all'erario le maggiori entrate tributarie disposte nello stesso decreto-legge n. 138 del 2011; ha anche impugnato con ricorso 34/2012 l'art. 48 d.l. 201/2011, in quanto diretto a riservare al bilancio dello Stato il maggior gettito fiscale derivante dalle maggiori entrate tributarie disposte dal medesimo decreto.

Neppure la riserva disposta dal comma 508, primo periodo, soddisfa i requisiti di cui all'art. 9 d.lgs. 268/1992, come illustrati al punto precedente. Infatti, la finalità della riserva («copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso») corrisponde (come risulta anche dai commi 511 e 515: v. *infra*) a quella esclusa dall'art. 9 («raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»).

È opportuno ricordare che per tale obiettivo lo Statuto prevede (come tra breve si dirà) diversi e appropriati strumenti, ma esclude lo strumento della semplice riserva all'erario.

Inoltre, se pure la finalità e la destinazione delle risorse fossero appropriate, sarebbe comunque da rimarcare che mancano i caratteri della novità, della specificità e della temporaneità delle spese statali a cui la riserva di gettito prevista dal comma 508 è destinata. Anche sotto questo profilo, dunque, la riserva non corrisponde al modello normativo che la renderebbe ammissibile.

È da sottolineare che la sent. 241/2012 ha già dichiarato l'incompatibilità dell'analogia riserva prevista dal d.l. 138/2011 con alcune norme di Statuti di altre Regioni speciali del tutto simili all'art. 9 d.lgs. 268/1992. Il comma 508, dunque, si pone in contrasto anche con il giudicato costituzionale, in violazione dell'art. 136 Cost.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l'art. 10, co. 6 (nella denegata ipotesi che esso sia ritenuto applicabile: v. il punto 1), anche perché riserva all'erario tutte «le maggiori entrate», mentre la norma di attuazione limita ad «una quota del previsto incremento del gettito tributario» la possibilità di destinazione «al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

Infine, il comma 508 viola l'art. 12 l. 243/2012, là dove consente solo «nelle fasi favorevoli del ciclo economico» di porre a carico degli enti territoriali un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, e solo «tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico». Considerato che il comma 508 si applica dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2018 e che l'art. 12 l. 243/2012 si applica dal 1° gennaio 2016 (v. l'art. 21, co. 3, l. 243/2012), da tale data fino al 31 dicembre 2018 la riserva prevista dal comma 508 si pone in contrasto con l'art. 12 l. 243/2012, che può fungere da parametro perché si tratta di una legge «rinforzata», approvata a maggioranza assoluta dalle Camere ai sensi dell'art. 81, co. 6, Cost.

Il comma 508, primo periodo, viola anche l'art. 79 St. ed il principio dell'accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), governa il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali: v. l'ultimo capoverso del punto 2.

L'art. 79 stabilisce che «le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti 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» nei modi di seguito indicati e «con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3» (co. 1), aggiungendo che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (co. 2).

Sia il comma 3 («Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale») che il comma 4, poi, stabiliscono la non applicazione alle Province delle norme statali che, in questa materia, valgono per altre Regioni.

Poiché il comma 508 riserva le maggiori entrate «alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012», ne deriva la violazione delle norme — sopra citate — contenute nell'art. 79 St., che configurano un sistema completo di concorso



delle Province agli «obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario», non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

In effetti, è assolutamente incongruo e ad avviso della Provincia illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la riforma statutaria di cui alla l. 191/2009, frutto essa stessa di un solenne accordo tra lo Stato, la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il secondo periodo del comma 508 dispone che «con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione». Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta in via derivata dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con la Provincia di Trento in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Provincia, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale senza intesa con la Provincia di Trento.

4) In connessione. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 511

Il comma 511 dispone che «le disposizioni di cui ai commi 508, 510 e 526 cessano di avere applicazione qualora vengano raggiunte intese, entro il 30 giugno 2014, tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale in merito all'adozione di interventi diversi, in grado di concorrere in misura corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato nei medesimi commi 508, 510 e 526».

La ricorrente Provincia non contesta il comma 511 in quanto esso prevede una possibile intesa: al contrario, essa ha argomentato come lo strumento dell'intesa sia esattamente quello previsto dal sistema statutario, ed in particolare dall'art. 79 dello Statuto.

Essa lo contesta, invece, sotto profili diversi.

In primo luogo, prevedendo una possibile misura alternativa alla riserva di cui al comma 508 (sul quale v. il punto 3) e all'ulteriore concorso alla finanza pubblica di cui al comma 526 (sul quale v. *infra*), esso conferma che la finalità del comma 508 è il «conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica», cioè la finalità esclusa dall'art. 9 d.lgs. 268/1992. Sotto questo profilo, il comma 511 rende ancora più evidente l'illegittimità costituzionale del comma 508.

In secondo luogo, rinviando ai commi 508 e 526, esso presuppone la legittimità delle riserve all'erario di cui al comma 508 e dei concorsi previsti dal comma 526, e quindi risulta anch'esso lesivo dei medesimi parametri violati dalle disposizioni di cui presuppone la legittimità.

Infine, il comma 511 pretende di vincolare il contenuto delle intese che possono essere raggiunte tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale ad un risultato «corrispondente al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il periodo considerato nei medesimi commi 508, 510 e 526».

Ora, è evidente che, quando lo Statuto afferma che il concorso della Provincia autonoma di Trento è determinato d'intesa con lo Stato, né i contenuti né gli effetti di tale intesa possono essere vincolati a priori unilateralmente dalla legge ordinaria.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 515, terzo periodo

Il comma 515 dispone, nei suoi primi tre periodi, quanto segue:

«Mediante intese tra lo Stato, la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, sono definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, ai servizi ferroviari di interesse locale per la Valle d'Aosta, alle Agenzie fiscali dello Stato e alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, nonché al Parco nazionale dello Stelvio, per le province autonome di Trento e di Bolzano. Con apposite norme di attuazione si provvede al completamento del trasferimento o della delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa. Laddove non già attribuiti, l'assunzione di oneri avviene in luogo e nei limiti delle riserve di cui al comma 508, e computata quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma».



Anche il terzo periodo del comma 515, dunque, prevede una «misura alternativa» alla riserva di cui al comma 508 ed è illegittimo, in primo luogo, nella parte in cui presuppone la legittimità e l'operatività del comma 508. Anch'esso, poi, conferma che la finalità del comma 508 è il «concorso al riequilibrio della finanza pubblica», cioè la finalità esclusa dall'art. 9 d.lgs. 268/1992.

Inoltre, esso pone a carico delle Province autonome gli oneri per le funzioni statali trasferite e delegate ed appare quindi in contrasto con le norme statutarie che definiscono i termini e le modalità del concorso delle medesime agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, ed, in particolare, con l'art. 79, comma 1, lettera c), il quale prevede che le Province concorrono al riequilibrio della finanza pubblica anche mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze, nei limiti dell'importo di 100 milioni di euro annui.

Tale norma statutaria deroga alla regola generale dell'art. 16, comma terzo, dello Statuto speciale, in base al quale «lo Stato può inoltre delegare, con legge, alla regione, alla provincia e ad altri enti pubblici locali funzioni proprie della sua amministrazione», e «in tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato».

L'art. 16 St. trova specifica attuazione nell'art. 14 d.lgs. 268/1992, in base al quale «per l'esercizio delle funzioni delegate di cui all'art. 16 dello statuto, lo Stato provvede a rimborsare la regione e le province delle spese dalle stesse sostenute», e «la relativa quantificazione è disposta sulla base dei criteri previsti nelle singole norme di delega, ovvero d'intesa tra il Governo ed i presidenti delle rispettive giunte».

Risulta dunque illegittima la previsione di deleghe statali da finanziare autonomamente da parte della Provincia di Trento, al di là di quanto espressamente previsto per tale istituto dall'art. 79 dello Statuto, nella parte in cui tale finanziamento è correlato ai (e condizionato *dai*) vincoli posti unilateralmente, di cui al comma 508.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 427, primo periodo, e del comma 429

Il comma 427, primo periodo, dispone che «sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'art. 49-bis, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014 sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in misura non inferiore a 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.372,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.874,7 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 e a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018».

Il richiamato art. 49-bis, co. 1, d.l. 69/2013 istituisce un comitato interministeriale «al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti». Il comma 2 dispone che, «ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, può nominare con proprio decreto un Commissario straordinario, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo».

Fra le amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, co. 2, l. 196/2009 rientrano anche le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali.

Il comma 429 si occupa della misura in cui le Regioni, le Province autonome e gli enti locali debbono contribuire al risparmio complessivo, ed a questo scopo stabilisce che «a seguito delle misure di cui al comma 427, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le regioni e le province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dai commi 497 e 499 del presente articolo». Parimenti, «per gli anni 2016 e 2017 gli enti locali, mediante le percentuali recate ai commi 2 e 6 dell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificate dai commi 532 e 534 del presente articolo, assicurano un contributo di 275 milioni di euro annui per i comuni e di 69 milioni di euro annui per le province».

A chiarimento del meccanismo, conviene ricordare che l'art. 1, co. 454, l. 228/2012 prevede una riduzione delle spese di 34 milioni di euro, ad opera di questa Provincia, per gli anni 2015-2017. Convieni inoltre ricordare che le percentuali recate dai commi 2 e 6 dell'art. 31 l. 183/2011, come modificate dai commi 532 e 534 dell'art. 1 l. 147/2013, 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 dalla l. 147/2013 consistono nella diversificazione delle predette percentuali stabilendo una variazione a cadenza biennale a decorrere dal 2014.



In sintesi, il comma 427, primo periodo, determina l'importo complessivo annuo della riduzione delle spese di tutte le pubbliche amministrazioni (riduzione operata sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale), mentre il comma 429 determina l'importo a carico degli enti territoriali e ripartisce l'onere fra di essi, prevedendo un ulteriore contributo alla finanza pubblica, che si aggiunge ai numerosi contributi già previsti da diverse leggi in questi anni.

Le norme così descritte violano l'autonomia finanziaria della Provincia e, in particolare, l'art. 79 St. che, come visto, stabilisce che «le province concorrono... 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» nei modi di seguito indicati e «con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3» (co. 1), precisando che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (co. 2).

Il richiamato comma 3 dispone 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, inoltre, «fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, 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, alle università non statali di cui all' art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria», e che, infine, «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale».

Ora, sembra evidente che disposizioni come quelle dettate dai commi 427, primo periodo, e 429, che hanno chiaramente uno scopo di coordinamento della finanza pubblica (tramite la limitazione della spesa pubblica), sono esattamente quelle di cui l'art. 79 afferma che non si applicano alla Provincia autonoma di Trento. Ed esse non si applicano non perché la Provincia sia estranea al sistema complessivo della finanza pubblica, ma perché le regole della sua partecipazione a tale sistema sono definite in termini precisi ed alternativi dall'art. 79 dello Statuto. Infatti, la Provincia concorda il saldo di bilancio da conseguire nei diversi anni, sulla base dell'art. 79, co. 3, St.: sicché risulta poi del tutto assurdo, prima ancora che costituzionalmente illegittimo, che essa si veda imporre unilateralmente ulteriori riduzioni di spesa.

Le norme impugnate violano anche il principio dell'accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), domina il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali: v. l'ultimo capoverso del punto 2.

Inoltre, la norma secondo la quale le misure di razionalizzazione della spesa debbano essere adottate «sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale» e «in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario» pone un vincolo che comporta una lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa della Provincia in materia di organizzazione (art. 8, n. 1, e art. 16 St. o, qualora ritenuti più favorevoli, l'art. 117, co. 4, e l'art. 118 Cost.: in quest'ultimo senso v. la sent. 219/2013, punto 16.5).

Se è vero che il comma 427 non detta esso stesso le norme di dettaglio, è anche vero che, invece di lasciare alle Regioni la scelta degli strumenti per raggiungere l'obiettivo di risparmio, esso rinvia ad un'anomala fonte secondaria (gli «indirizzi» del Comitato), con violazione anche degli artt. 53 e 54 dello Statuto (che prevedono la potestà regolamentare della Provincia), dell'art. 117, co. 6, Cost. e dell'art. 2 d.lgs. 266/1992, che preclude l'adozione di fonti secondarie nelle materie provinciali.

Qualora poi gli «indirizzi» fossero considerati un atto di indirizzo e coordinamento, il comma 427 sarebbe comunque illegittimo per violazione dell'art. 3 d.lgs. 266/1992, per la mancata previsione della competenza del Consiglio dei ministri e del parere delle Province. Qualora gli «indirizzi» fossero considerati un atto amministrativo, il comma 427 violerebbe l'art. 4 d.lgs. 266/1992, in base al quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione». In generale, il comma 427, primo periodo, viola comunque il principio di leale collaborazione in quanto non prevede il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione di «indirizzi» che intervengono in materie regionali (organizzazione interna e coordinamento della finanza pubblica) e sono destinati a condizionare pesantemente la loro autonomia.

Infine, i commi 427, primo periodo, e 429, nella parte in cui si applicano agli enti locali trentini e agli enti strumentali della Provincia, violano l'art. 79, co. 3, St., là dove affida alla Provincia il potere di «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».



Tali norme ledono anche la competenza provinciale in materia di finanza locale, prevista dagli artt. 16, 80 e 81 St. È da segnalare che l'art. 80 è stato modificato dall'art. 1, comma 518, l. 147/2013 (approvato ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 dello Statuto di autonomia), e che in forza di ciò la competenza in questione ha assunto ora carattere prioritario. L'art. 80 è stato attuato dall'art. 17 d.lgs. 268/1992, il cui comma 3 dispone che «nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei comuni, 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». È dunque illegittima la sostituzione della legge ordinaria statale nell'esercizio di una competenza propria del legislatore provinciale.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 481

Il comma 481 dispone quanto segue: «Per effetto delle disposizioni di cui ai commi 452, 453, 454, 455 e 456 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato è ridotto di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016. La predetta riduzione è ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard, entro il 30 giugno 2014. Qualora non intervenga la proposta entro i termini predetti, la riduzione è attribuita secondo gli ordinari criteri di ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali». Dunque, il comma 481 regola il concorso delle Regioni speciali alla riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento. La norma è corrispondente a quelle contenute nell'art. 15, co. 22, d.l. 95/2012 (impugnato dalla ricorrente Provincia con il ricorso 156/2012) e nell'art. 1, co. 132, l. 228/2012 (impugnato dalla ricorrente Provincia con il ricorso 35/2013).

Data l'identità delle disposizioni, anche il comma 481 risulta illegittimo per le medesime ragioni svolte nel già citato ricorso 35/2013, che si possono qui richiamare. «Vanno premesse [...] alcune considerazioni generali. Lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce alle Province autonome potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e la corrispondente potestà amministrativa (art. 9, n. 10), e art. 16) St.). Tali norme statutarie sono state attuate ed integrate con il dPR 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino — Alto Adige in materia di igiene e sanità) e con il dPR 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino — Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474).

La competenza della Provincia di Trento in materia di sanità si è ampliata a seguito della riforma del Titolo V, in quanto ad essa si estende la competenza di cui all'art. 117, co. 3, Cost., che, secondo codesta Corte, è «assai più ampia» di quella prevista dallo Statuto (sentt. 240/2007, 162/2007 e 181/2006).

Tuttavia, l'autonomia della Provincia di Trento in campo sanitario ha ormai da quasi due decenni una caratteristica che la differenzia radicalmente dalla condizione delle Regioni ordinarie. Infatti, in relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritte e quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, già l'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha disposto che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono 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.

Del resto, questa specifica disposizione in tema di finanziamento del servizio sanitario è parte del più ampio sistema dell'autonomia finanziaria provinciale.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare 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 (art. 79, co. 1, St.). Tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».



L'art. 79, co. 3, stabilisce 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». Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, «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...», e «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Le province «vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

Anche il comma 4 ribadisce 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». Tenuto conto della speciale autonomia finanziaria della Provincia, sia nel settore sanitario che in generale, lo Stato non può limitare le spese provinciali in campo sanitario. Poiché, come sopra esposto, le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ne deriva che «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, le limitazioni sarebbero incongrue anche se commisurate alla generale autonomia finanziaria provinciale, quale definita dalle disposizioni sopra illustrate del Titolo VI dello Statuto. Da esse, ed in particolare dalla disciplina di cui all'art. 79 St. e dal principio dell'accordo, che domina il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010), risulta che la Provincia non è soggetta alle misure di coordinamento finanziario relative alle Regioni ordinarie, ma a quelle stabilite a priori dallo Statuto ed a quelle ulteriori concordate con lo Stato.

In definitiva, è illegittima l'assimilazione alle Regioni ordinarie della Provincia di Trento, che finanza con proprie risorse il SSN ed è dotata di uno speciale regime per quel che riguarda il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, regime che prevede espressamente, tra l'altro, il potere della Provincia di «provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento... alle aziende sanitarie» (art. 79, comma 3, statuto).

Premesso ciò, valgono anche avverso l'art. 1, comma 132, della l. 228/2012 [ed ora avverso l'art. 1, comma 481, l. 147/2013] le seguenti argomentazioni, già svolte nel ricorso 156/2012 contro l'art. 15, co. 22, d.l. 95/2012:

«Dunque, nella disciplina così stabilita le norme di razionalizzazione della spesa contenute nell'art. 15 costituiscono la premessa di un minor fabbisogno e di un minore «correlato finanziamento», cioè di una minore dimensione del Fondo sanitario nazionale: che poi si traduce, ovviamente, in un minor trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni che partecipano di tale fondo.

Sin qui il meccanismo è logico.

Non si può dire ugualmente della applicazione delle disposizioni sopra descritte alle autonomie speciali nelle quali la sanità è a carico della Regione stessa: come accade appunto per la Provincia di Trento.

In esse non esiste un separato finanziamento per il servizio sanitario, che è invece finanziato con il bilancio generale. La Provincia, che finanzia in proprio il servizio, rivendica - come esposto ai punti precedenti - di non essere soggetta alle forzose riduzioni dei livelli delle prestazioni sopra descritti. Ma ove tali riduzioni si verificassero - e con esse un minore livello di spesa - si trattrebbe pur sempre di una minore incidenza della spesa sanitaria sull'autonomo bilancio complessivo della Provincia autonoma, come definito dalle entrate che lo Statuto attribuisce ad essa e dalle spese necessarie o opportune.

Nel meccanismo ideato dalle norme qui contestate, invece, la violazione dell'autonomia della Provincia nella organizzazione e gestione del servizio sanitario, con la forzosa riduzione dei suoi livelli, si traduce addirittura in una forzosa acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto di autonomia garantisce alla Provincia autonoma. Tale, e non altro, è infatti il significato del passaggio di risorse da tali autonomie speciali allo Stato. La lesione si raddoppia: alla violazione dell'autonomia nelle finzioni si somma l'illegittima sottrazione di risorse.

È dunque costituzionalmente illegittimo - per diretta violazione dell'art. 75 dello statuto - il principio stesso di tale acquisizione. Infatti l'art. 75 St. attribuisce alle Province quote del gettito di determinate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali, e poi «nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate» (co. 1, lett. g), affinché queste vengano spese nell'esercizio delle finzioni e competenze costituzionali della Provincia stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento. In pratica, il comma 22 determina un contributo straordinario permanente, a carico della Provincia, al risanamento della finanza pubblica statale.



Inoltre, è violato anche l'art. 79 St., in quanto si dispone un concorso della Provincia al risanamento della finanza statale, al di là di quanto previsto dalla norma statutaria, che definisce in modo esaustivo gli strumenti con cui la Provincia concorre agli obiettivi di finanza pubblica, come già esposto ai punti 1 e 2.

Ancora, le norme del comma 22 alterano unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia di Trento, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti (anche su ciò v. i punti 1 e 2) e gli artt. 103 e 104 dello Statuto, che regolano la procedura di revisione dello Statuto e la particolare procedura di modifica delle norme finanziarie di esso.

[...]

Il quomodo del concorso è definito nei modi previsti dal quarto e quinto periodo: il quarto periodo effettua un rinvio alle norme di attuazione dello statuto, mentre il quinto prevede che, fino all'emanazione di esse, lo Stato trattienga ogni anno, sulle quote di partecipazione ai tributi erariali previste dallo Statuto, l'importo del concorso della Provincia alla riduzione della spesa sanitaria.

Ora, il rinvio alle norme di attuazione (quarto periodo) è comunque illegittimo, in quanto l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. Inoltre, la norma in questione determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte «concertata» appare fittizio e contrasta con l'art. 107 St.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 75, dato che le somme da esso garantite alla Provincia vengono indebitamente ridotte. Esso viola altresì l'art. 2, co. 108, l. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.: v. l'art. 2, co. 106, l. 191/2009), che, nel dare attuazione all'art. 75 St., ha stabilito 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 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'art. 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».

Sono dunque lesivi e costituzionalmente illegittimi sia il principio stesso del trasferimento di risorse provinciali allo Stato, sia le modalità applicative, nei termini sopra esposti».

Come detto, tutte tali considerazioni valgono puntualmente avverso l'art. 1, comma 481, della l. n. 147 del 2013.

8) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499, lett. b) e e), e 500

Il comma 499 modifica il comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012.

Nella versione originaria, tale comma (il comma 454) non si riferiva né alla Regione Trentino — Alto Adige né alle Province autonome, che erano al contrario espressamente escluse dalla sua applicazione.

Ora invece, pur permanendo l'esclusione nel primo periodo del comma 1, la lett. b) del comma 499, qui impugnata, inserisce nel comma 454 una tabella che prevede una riduzione di spese, da parte di questa Provincia, di 34 milioni per gli anni 2015-2017; e la lett. c), pure impugnata, aggiunge nel comma 454 la lett. d-bis), che prevede «ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali».

Il comma 500 modifica il comma 455 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che è espressamente riferito alla Regione Trentino — Alto Adige e alle Province autonome. Dopo le modifiche (che sono evidenziate) il comma 455 ora dispone quanto segue: «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, 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, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1... e dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16...; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95...; d) degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454; d-bis) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali. A tale fine, entro il 31 marzo di ciascun anno, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze».

È evidente dunque che le modifiche apportate al comma 455 sono correlate a quelle apportate al comma 454.



La ricorrente Provincia autonoma ha già impugnato con il ricorso 35/2013 l'art. 1, co. 455, l. 228/2012. Le norme qui impugnate aggravano la lesione prodotta dal comma 455, sia dal punto di vista temporale (mediante la proroga al 2017) che dal punto di vista quantitativo (mediante la tabella di cui al comma 454), e sono affette dai medesimi vizi.

Valgono dunque in relazione ad esse le stesse censure già prospettate avverso la versione originaria del comma 455 (e 456) nel ricorso 35/2013, che qui per dovere di completezza argomentativa si ripropongono in relazione alla versione modificata dalla l. n. 147 del 2013 (che porta ad includere nell'impugnazione anche la tabella di cui al comma 454):

«Il comma 455 dispone che, “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, 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 2016, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1,... e dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16...; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016 [ora anche 2017], emanato in attuazione dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95...; [ora anche “d) degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454”] d) [ora d bis] degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali”. A tale fine, “entro il 31 marzo di ciascun anno, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze”.

Il comma 456 stabilisce che, “in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio,... gli obiettivi della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'accordo relativo al 2011 i contributi previsti dal comma 455”.

Dunque, il comma 455 prevede in teoria l'accordo tra la Provincia ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico è “determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011” dei contributi previsti da alcune leggi. Il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

I commi 455 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 79, co. 3, primo periodo dello Statuto (secondo il quale «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 assicura la natura pattizia della regolazione degli obblighi relativi al patto di stabilità interno.

Inoltre, essi violano il principio dell'accordo in materia finanziaria, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010) [su ciò v. il punto 2, ultimo capoverso, del presente ricorso].

“Ancora, le norme sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, perché da un lato prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto. I commi 455 e 456 contraddicono anche il comma 458, in base al quale “l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione». La Provincia è legittimata a far valere il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché le norme impugnate rientrano in materia provinciale (coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria della Provincia».

Risulta dunque evidente, per i motivi indicati, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, commi 499, lett. b) e c), e 500, della l. n. 147 del 2013.

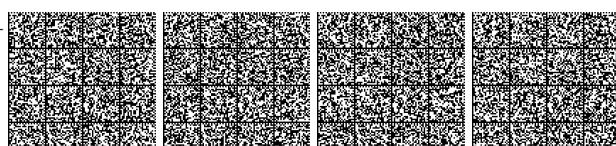
9) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 502 e 504

Il comma 502 modifica l'art. 1, co. 461, l. 228/2012.

Nella versione originaria, la disposizione ora modificata disponeva, tra l'altro, che ove la certificazione da essa prevista, sebbene trasmessa in ritardo, attestasse il rispetto del patto di stabilità, si applicassero alle regioni e province autonome tardatarie «le sole disposizioni di cui all'art. 7. comma 1. lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Sennonché tale ultima disposizione (l'art. 7, co. 1, lett. d, del lgs. 149/2011) è stata dichiarata illegittima dalla sent. 219/2013. Di qui la necessità di una modifica. Nel nuovo testo, il rinvio è ora al comma 462, lett. d) della stessa l. 228/2012.

Il comma 462, lett. d), stabilisce che, «in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:... d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione



coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione».

I commi 461 e 462 della l. 228/2012 sono stati impugnati da questa Provincia con il già citato ricorso 35/2013. Il comma 502, modificando il comma 461 e richiamando le sanzioni di cui al comma 462, riproduce le lesioni derivanti da quelle norme.

Tenuto conto di ciò, si possono qui riproporre avverso la nuova formulazione le argomentazioni già svolte nel ricorso 35/2013:

«I commi da 461 a 465 prevedono le condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, i casi di inadempimento e le relative sanzioni, anche in relazione alla Provincia di Trento.

Il comma 461 dispone che, «ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuna regione e provincia autonoma è tenuta ad inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo i prospetti e con le modalità definite dal decreto di cui al comma 460». La disposizione prosegue statuendo che «la mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno»; nel caso «in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, si applicano le sole disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Il comma 462 stabilisce quanto segue:

«In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. Dal 2013, per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di competenza eurocompatibile o di competenza finanziaria. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita[...]; b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione; e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010».

Il comma 463 dispone che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che si trovano nelle condizioni indicate dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, si considerano adempienti al patto di stabilità interno se, nell'anno successivo: a) non impegnano spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; b) non ricorrono all'indebitamento per gli investimenti; c) non procedono ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto»; dispone ancora che «è fatto, altresì, divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione», che «a tal fine, il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto delle condizioni di cui alle lettere a) e b) e di cui alla presente lettera», e che «la certificazione è trasmessa, entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato»; che «in caso di mancata trasmissione della certificazione, le regioni si considerano inadempienti al patto di stabilità interno», e che «lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, ivi compresa quella



di cui all'art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l'invio della certificazione».

[...]

Ad avviso della ricorrente Provincia anche tali disposizioni sono illegittime per violazione dell'art. 79 St., che pone le regole per la definizione del patto di stabilità, precisando che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (co. 3) e in particolare 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» (co. 4).

È evidente, nella disposizione concordata dell'art. 79 Statuto, l'intento di creare una disciplina del patto di stabilità completa e completamente sostitutiva della normativa statale ordinaria concernente il patto di stabilità, codificando la permanente specialità, sotto questo profilo, della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ugualmente, è evidente che le disposizioni qui impugnate sono «relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno» e che dunque esse «non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province» e sono «sostituite da quanto previsto dal presente articolo»: in questo caso come «in ogni caso», secondo l'espressa previsione dell'art. 79 Statuto.

È dunque illegittima, nelle impugnate disposizioni, la previsione che esse si applichino alla ricorrente Provincia.

Posto il quadro statutario, il legislatore statale ordinario, infatti, non può definire unilateralmente le condizioni perché la Provincia sia considerata adempiente al patto di stabilità, le fattispecie di inadempimento e le sanzioni, in violazione del già illustrato principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali e degli artt. 103, 104 e 107 St., che richiedono o il procedimento di revisione costituzionale o comunque un procedimento concertato per la modifica o attuazione del Titolo VI dello Statuto.

Nel caso in cui le norme succitate fossero intese come applicabili anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali, esse violerebbero l'art. 79, co. 4, dello Statuto (sopra citato) e l'art. 79, co. 3, in base al quale spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, mentre «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale»; inoltre, viene stabilito che «le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma».

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 80 e 81 St., che garantiscono competenza legislativa alle Province in materia di finanza locale, e l'art. 17, co. 3, d.lgs. 268/1992, che attribuisce alle Province il potere di disciplinare «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».

Tale potestà legislativa è stata attuata con la l.p. 36/1993, il cui art. 3 — come visto — dispone che «in sede di definizione dell'accordo previsto dall'art. 81 dello Statuto speciale sono stabilite... le misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale, con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno».

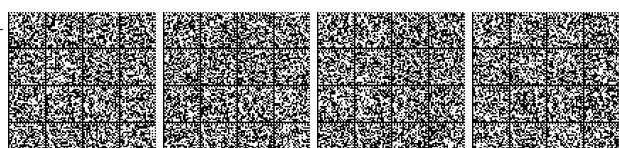
Le norme in questione, dunque, pretendono di sovrapporsi con diretta applicabilità ad una disciplina già vigente in provincia, con conseguente violazione dell'art. 2 d.lgs. 266/1992».

Il comma 504 stabilisce che l'art. 1, co. 463, l. 228/2012, che pure rinviava all'art. 7 d.lgs. 149/2011, «è abrogato a decorrere dall'esercizio 2014». In questo modo esso appare limitare l'inapplicabilità della disposizione ora abrogata, confermandone l'operatività per il 2013: qualora il comma 463 avesse trovato applicazione nel 2013, il comma 504 sarebbe dunque, per questa parte, illegittimo e lesivo per le ragioni sopra esposte.

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 516

Il comma 516, primo periodo, dispone che, «relativamente alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica sia in termini di saldo netto da finanziare sia in termini di indebitamento netto, previsto dalla normativa vigente, viene ripartito fra le stesse con intesa da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno 2014». La disposizione aggiunge poi (secondo periodo) che, «in caso di mancata intesa, il contributo è ripartito secondo criteri definiti dal Ministero dell'economia e delle finanze».

Ad avviso della ricorrente Provincia sia il primo che il secondo periodo sono affetti da illegittimità costituzionale.



Il primo periodo risulta illegittimo, in quanto esso viola l'art. 79, co. 3, St., che demanda alla Regione Trentino-Adige e alle Province autonome, direttamente e separatamente, il potere di concordare 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».

La norma impugnata potrebbe risultare costituzionalmente legittima solo ove si trattasse di norma meramente facoltizzante, ove cioè essa prevedesse la possibilità, ma non l'onere di addivenire a tale intesa. Il carattere oneroso, invece, appare nel collegamento con il secondo periodo del comma 516, che prevede, in caso di mancata intesa, l'intervento del Ministero al fine di definire i criteri di riparto.

Il meccanismo complessivo che ne risulta viola, in primo luogo, il principio di leale collaborazione e l'art. 79, co. 3, St., che appunto prevede un'intesa tra le singole autonomie speciali ed il Ministro per definire gli obblighi relativi al patto di stabilità. Lo Statuto speciale garantisce alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome una procedura concertata, con riferimento al rispettivo concorso finanziario. Pertanto, la previsione di un successivo atto unilaterale dello Stato, in grado di ripartire i concorsi stabiliti ugualmente dallo Stato, porrebbe nel nulla tale specifica garanzia statutaria.

Infine, il comma 516, secondo periodo, istituisce un potere sostitutivo unilaterale, laddove, con riferimento alle materie assegnate dallo Statuto, opera soltanto (v. la sent. 236/2004) l'art. 8 dPR 526/1987, che ne prevede i presupposti e la specifica procedura. Ora, che si tratti di materie di competenza statutaria non può esser dubbio, essendo essa stabilita dall'art. 79 St.

Il comma 516, primo periodo, fa generico riferimento alla «normativa vigente», cioè alle norme legislative statali che hanno unilateralmente previsto misure di concorso alla finanza pubblica a carico delle autonomie speciali (d.l. 78/2010; d.l. 138/2011; l. 183/2011; d.l. 201/2011; d.l. 1/2012; d.l. 95/2012; l. 228/2012), fra le quali la stessa l. 147/2013.

Molte di tali disposizioni, ivi comprese, sono state impugnate dalla ricorrente Provincia, e quelle della l. n. 147 lo sono con il presente ricorso. (v. i motivi n. 6 e n. 11, in relazione ai commi 429 e 526). Il richiamo in questione sarebbe ovviamente affetto dagli stessi vizi delle norme richiamate, ove intendesse dare ad esse una ulteriore base giuridica.

II) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527

Il comma 526 dispone quanto segue:

«Per l'anno 2014, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente:[...]. La tabella prevede, per la Provincia di Trento e per il 2014, un accantonamento di 19.913.000 euro.

Dunque, il comma 526, come il comma 481, prevede una riduzione di spesa a carico delle Regioni speciali ed un rinvio alle norme di attuazione per l'attuazione di tale previsione; inoltre, il comma 526, come il comma 481, dispone — in attesa delle norme di attuazione — un accantonamento sulle quote di partecipazione ai tributi erariali. La differenza tra le due norme sta solo nel fatto che, mentre il comma 481 non precisa l'importo dell'accantonamento, il comma 526 reca una tabella che determina la somma da accantonare.

Il contenuto lesivo delle due norme è, però, comune, ragion per cui anche il comma 526 viola gli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, il principio dell'accordo in materia finanziaria e l'art. 2, co. 108, l. 191/2009, per le stesse ragioni già esposte al motivo n. 7 del presente ricorso, che qui si intendono richiamate (sul principio dell'accordo v. anche l'ultimo capoverso del motivo n. 2).

Oltre a prevedere unilateralmente un ulteriore concorso alla finanza pubblica, in violazione dell'art. 79 St., a predeterminare il contenuto delle norme di attuazione (in contrasto con l'art. 107 St.) e a disporre un accantonamento (in contrasto con l'art. 75 St.), il comma 526 non precisa il criterio di riparto dell'ulteriore concorso tra le diverse autonomie speciali e, in tal modo, non consente una verifica di proporzionalità del riparto stesso. In subordine alle censure principali va perciò rilevato che, così operando, il comma 526 viola l'art. 3 Cost. (principio di ragionevolezza) e che tale violazione si traduce in una lesione dell'autonomia finanziaria della Provincia.

Il comma 527 (secondo cui «gli importi indicati per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma nella tabella di cui al comma 526 possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica,



mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», con la precisazione che «tale riparto è recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze») è illegittimo in quanto rinvia al comma 526, presupponendo la legittimità del concorso da esso previsto.

12) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 521, 711, 712, 723, 725, 727 e 729

Vengono qui in considerazione i commi 521 711, 712, 723, 725, 727 e 729 i quali, con riferimento alla riserva allo Stato di quote di tributi locali, e in particolare alla riserva prevista dall'art. 1, co. 380, lett. *f*), l. 228/2012, ribadita dal comma 521, confermano il meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alla Provincia di partecipazione ai tributi erariali di cui al già impugnato art. 13, co. 17, d.l. 201/2011, già tenuto fermo dall'art. 1, co. 380, lett. *h*), l. 228/2012.

Sia l'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011 che l'art. 1, co. 380, lett. *f*) l. 228/2012 sono stati impugnati da questa Provincia con i ricorsi n. 34 del 2012 e n. 35 del 2013, tuttora pendenti. Facendo riferimento agli stessi meccanismi, i commi sopra citati sono dunque affetti dagli stessi vizi denunciati con tali ricorsi, come meglio ora si illustrerà per esigenze di chiarezza e completezza dell'impugnazione.

Precisamente, il comma 521 stabilisce che, «a decorrere dall'anno 2014, per le province autonome di Trento e di Bolzano, le quote di gettito riservate allo Stato in riferimento ai tributi locali sono assicurate con le modalità di cui al comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201...» (primo periodo), cioè con l'accantonamento sulle quote di partecipazione ai tributi erariali. Inoltre, lo stesso comma prevede che «sino al riordino della disciplina nazionale dei tributi locali immobiliari, resta acquisito all'entrata del bilancio dello Stato il gettito dell'IMU relativo agli immobili di categoria D, per la quota riferita all'aliquota standard, di cui all'art. 1, comma 380, lettera *g*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228». In tal modo, il comma 521 ribadisce la riserva allo Stato prevista dall'art. 1, co. 380, lett. *f*), della stessa l. n. 228/2012, a nulla rilevando l'espressione «sino al riordino della disciplina nazionale dei tributi locali immobiliari».

Il comma 711 stabilisce che, «per i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano a cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria, derivante dai commi 707, lettera *c*), e 708, avviene attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, ai sensi del comma 17 del citato art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011».

Tale norma - come oltre meglio si dirà - è simile all'art. 3, co. 2-bis, d.l. 102/2013, impugnato da questa Provincia con ricorso 3/2014.

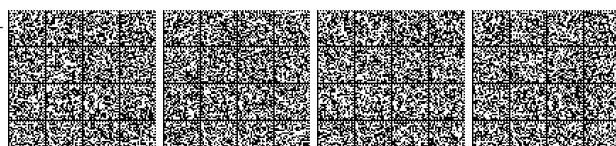
Il comma 712 dispone che, «a decorrere dall'anno 2014, per i comuni ricadenti nei territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di cui al comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201,... non si tiene conto del minor gettito da imposta municipale propria derivante dalle disposizioni recate dal comma 707».

Il significato di questa disposizione non è del tutto chiaro: essa potrebbe essere intesa nel senso che la somma corrispondente al minor gettito non viene accantonata, oppure nel senso che il minor gettito derivante dal comma 707 non viene scomputato dall'accantonamento, cioè nel senso che viene accantonata sulle quote di partecipazione ai tributi erariali una somma corrispondente ad un gettito inesistente (ed anche su ciò si tornerà più avanti).

Il comma 723 statuisce che, «per le somme concernenti gli anni di imposta 2013 e seguenti, gli enti locali interessati comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno gli esiti della procedura del riversamento di cui al comma 722 al fine delle successive regolazioni,... per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201».

Il comma 725 dispone che, «a decorrere dall'anno di imposta 2012, nel caso in cui sia stata versata allo Stato, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante al comune, questo, anche su comunicazione del contribuente, dà notizia dell'esito dell'istruttoria al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno il quale effettua le conseguenti regolazioni a valere sullo stanziamento di apposito capitolo anche di nuova istituzione del proprio stato di previsione». Relativamente «agli anni di imposta 2013 e successivi, le predette regolazioni sono effettuate,... per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201».

Il comma 727 detta una norma simile per il caso opposto, cioè per il «caso in cui sia stata versata al comune, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante allo Stato».



Il comma 729 apporta diverse modifiche all'art. 1, co. 380, l. 228/2012 e, tra l'altro, sostituisce la lett. *h*), nella quale si ribadisce che «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Oltre al comma 521, dunque, anche i commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729 confermano il meccanismo dell'accantonamento di cui al già impugnato art. 13, co. 17, d.l. 201/2011, già tenuto fermo dall'art. 1, co. 380, lett. *h*), l. 228/2012. Come si è visto, poi, il comma 521 ribadisce la riserva allo Stato prevista dall'art. 1, co. 380, lett. *f*), l. 228/2012. Poiché tali norme della legge di stabilità per il 2013 sono state a suo tempo impugnate da questa Provincia, si devono qui riproporre e rinnovare le censure già formulate con il ricorso 35/2013, precisando che la sostituzione dell'art. 80 St. ad opera dell'art. 1, co. 518, l. 147/2013 non fa che avvalorare tali censure, dato che la competenza statutaria provinciale in materia di finanza locale ha ora assunto rango primario:

«A) Premessa. La disciplina dell'Imu e la sottrazione delle risorse al sistema locale.

Illegittimità costituzionale delle lett. b), f), h) e i).

Il comma 380 detta diverse norme «al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201,[...] per gli anni 2013 e 2014». Si tratta, in altre parole, della disciplina e soprattutto della destinazione dell'IMU.

Converrà ricordare che l'art. 13 d.l. 201/2011 ha regolato l'Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l'istituzione di tale imposta «è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono», e che conseguentemente, «l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015».

Il riferimento a «tutti i comuni del territorio nazionale» ha indotto a ritenere che l'art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Trentino-Alto Adige, ed in relazione alla relativa disciplina la Provincia autonoma di Trento ha introdotto il ricorso n. 34/2012 tuttora pendente.

Quanto al contenuto della disciplina, l'art. 8, co. 1, d.lgs. 23/2011, richiamato dall'art. 13, comma 1, del d.l. 201/11 ora citato, stabilisce che l'imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo «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».

Dunque, l'Imu è venuta a sostituire - oltre già destinata ai Comuni - imposte destinate alla Provincia: o per nove decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 75 Statuto) o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati: va infatti ricordato che, in base all'art. 80, co. 1-ter, St., le addizionali altrimenti comunali spettano alla Provincia, nel quadro della sua complessiva competenza e responsabilità in materia di finanza locale prevista dall'art. 80, co. 1, St.

Ora, se lo Stato si fosse limitato a rinunciare, in favore della finanza comunale, a determinati tributi, non vi sarebbe nulla da eccepire. Ma se, come avviene nel vigente disegno normativo dell'IMU, il reddito dell'imposta «municipale» viene assegnato allo Stato, ne risulta una violazione dello Statuto, che determina un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la «municipalizzazione», infatti, vi è sempre l'imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla Provincia autonoma, con evidente sostanziale violazione dell'art. 75 dello Statuto.

Ciò è avvenuto con le disposizioni dell'art. 13 d.l. 201/2011 (che perciò, come detto, è stato impugnato da questa Provincia) e accade ora con le disposizioni dell'art. 1, comma 380, del quale tocca ora esaminare il contenuto specifico.

[...]

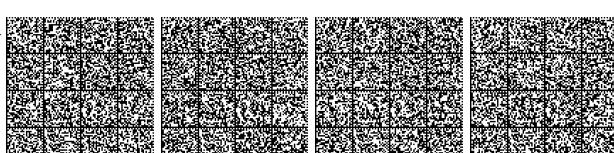
La lett. *f*) riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento».

La lett. *h*) abroga l'art. 13, comma 11, d.l. 201/2011 e l'art. 2, commi 3 e 7, d.l. 23/2011; inoltre, precisa che «per gli anni 2013 e 2014 non operano i commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 del medesimo art. 2» e che «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

[...]

Così descritti i contenuti dell'art. 1, comma 380, occorre ora esaminare in quali parti essi incidano sull'autonomia finanziaria.

[...]



Riguarda invece sicuramente la Provincia di Trento ed i suoi comuni la disposizione di cui alla lett. *f*) riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento». Ad avviso della Provincia, tale riserva è illegittima per le ragioni che di seguito si esporranno. Poiché gli importi di cui (tra l'altro) alla lett. *f*) possono essere modificati ai sensi della lett. *i*), anche questa è impugnata.

Inoltre, secondo la lett. *h*) «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

Si tratta della disposizione secondo la quale lo Stato si appropria di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni della provincia di Trento in base alle norme previgenti: e lo fa acquisendo tali fondi dalla Provincia. Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone — in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale - che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio». Ed il quarto periodo precisa che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo». Il quinto periodo, infine, prevede che «l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro». E sembra da ritenere che — al di là dell'oscuro riferimento alla «riduzione del recupero» - i numeri indicati rappresentino la quantificazione del «recupero» a carico delle autonomie speciali.

Tale disposizione è già stata contestata con il ricorso n. 34/2012, e per le corrispondenti ragioni deve essere impugnata anche con il presente ricorso.

In sintesi, del comma 380 sono qui impugnati: la lett. *b*) in via cautelativa; la lett. *f*) e - in quanto collegata ad essa — la lett. *i*); la lett. *h*), in quanto confermativa del regime del comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011.

Tutte le norme impugnate determinano una attribuzione allo Stato - o in via diretta attraverso la riserva di cui alla lettera *f*), [...] - di risorse devolute al sistema finanziario locale. [...]

Infine, come visto, la lett. *h*) tiene ferma l'applicazione dell'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011 nella provincia di Trento.

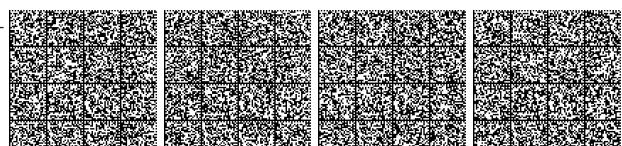
In relazione alla Provincia di Trento, dunque, la nuova disciplina conserva le caratteristiche e il contenuto sostanziale della precedente, già impugnata. Lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte «immobiliari» e a rideterminare le basi imponibili, ma — nel periodo 2013-2014 - i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 380, lett. *f*), in parte li riceve dalla Provincia con i meccanismi di «recupero» o «accantonamento» di cui all'art. 13, comma 17, d.l. 201/2011, e in parte dai comuni (per il Fondo di solidarietà di cui alla lett. *b*, ove questa risultasse applicabile).

Come già accennato, l'Imu sostituisce - oltre all'ICI, già destinata ai Comuni - imposte destinate alla Provincia in base allo Statuto: o per nove decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 75 Statuto) o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati: va infatti ricordato che, in base all'art. 80, co. 1-ter, St., le addizionali altriamenti comunali spettano alla Provincia, nel quadro della sua complessiva competenza e responsabilità in materia di finanza locale prevista dall'art. 80, co. 1, St. e dall'art. 81, co. 2, St. («Allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni»).

In questi termini, attraverso una nominalistica comunalizzazione dei tributi immobiliari si realizza il transito delle corrispondenti risorse dal bilancio provinciale al bilancio statale, per effetto delle norme di cui alle lett. *b*), *f*) e *h*). La Provincia, che prima «integrava» la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni (art. 81, co. 2, St.), e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei Comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dall'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011.

In un sistema nel quale la Provincia ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell'autonomia finanziaria provinciale: in questi termini, la devoluzione di parte dell'Imu allo Stato viola lo Statuto (artt. 80 e 81) anche in relazione alle risorse sostitutive dell'ICI, cioè dell'imposta che affluiva ai comuni.

Dunque, le lett. *b*), *f*) e *h*) (e la collegata lett. *i*) violano gli artt. 75, 80, co. 1 e co. 1-ter, e 81, co. 2, St. in quanto attribuiscono allo Stato risorse che spettano alla Provincia (per nove decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati - art. 75 St. - o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi



fondiari; art. 80, co. 1-ter, St.) o che rappresentano una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni sulla responsabilità provinciale in materia (art. 81, co. 2, St.).

Inoltre, la lett. *f*) e la lett. *h*) violano l'art. 79 St., che definisce in modo completo i termini e le modalità del concorso delle Province autonome e degli enti locali trentini 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. Infatti, la devoluzione di parte dell'Imu al bilancio statale rappresenta una misura di concorso al raggiungimento degli obiettivi finanziari dello Stato (su ciò v. *amplius infra*, punto *C*).

Le norme in questione violano anche gli artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. 268/1992, perché riservano allo Stato parte del gettito Imu in assenza dei presupposti previsti dalle succitate norme di attuazione (su ciò v. *amplius infra*, punto *B*).

Infine, tutte le norme impugnate violano il principio dell'accordo che regola i rapporti fra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000). In particolare per questa Provincia la Corte costituzionale (sentenza n. 133 del 2010) ha ribadito che i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino — Alto Adige e le Province autonome sono regolati secondo procedure paritetiche garantite a norma degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale.

*B) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lett. *f*) e lett. *i*).*

Come sopra esposto, il comma 380, lett. *f*) riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria..., derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato art. 13». In base al comma 380, lett. *g*), «i comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo del citato art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D».

Dunque, l'Imu derivante dagli immobili produttivi è versata direttamente allo Stato, che regola anche la possibilità dei comuni di aumentare l'aliquota.

L'art. 75 dello Statuto speciale dispone che «sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali:... g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

Dunque, la quota di Imu riservata allo Stato dalla lett. *f*) rientra tra le «entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate», di cui all'art. 75, co. 1, lett. *g*), St. Infatti, il senso della disposizione statutaria è esattamente quello di riservare al sistema locale i nove decimi di tutte le entrate tributarie destinate in via generale allo Stato.

In questi termini, i nove decimi di essa sono destinati alla Provincia, ai sensi dell'art. 75 Statuto: ma la lett. *f*) contraddice tale destinazione, e la clausola di salvaguardia di cui al comma 554 non è in grado di garantire un'applicazione della lett. *f*) conforme a Statuto.

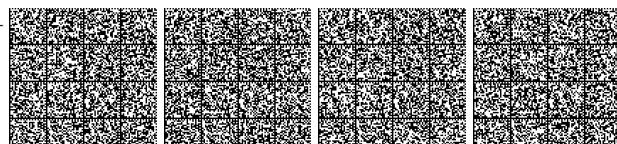
Perciò la lett. *f*) si pone in contrasto con l'art. 75, co. 1, lett. *g*) dello Statuto.

La fondatezza della censura sopra esposta non potrebbe essere contestata facendo valere la clausola di possibile riserva all'erario statale prevista dalle norme di attuazione di cui al d.lgs. 268/1992. [...Sugli artt. 9, 10 e 10-bis d.lgs. 268/1992 v. sopra, punto 2]

Ad avviso della ricorrente Provincia risulta evidente che in relazione alla quota erariale dell'Imu non sussistono i requisiti posti dall'art. 9 d.lgs. 268/1992 per la riserva all'erario del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi».

Tali requisiti sono stati sintetizzati dalla sentenza 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 comma 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*) il 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, il comma 380, lett. *f*) non contiene alcuna specifica destinazione, né alcuna ulteriore particolare disposizione che possa riferirsi all'applicazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992: sicché da questo punto di vista è chiara l'illegittimità della riserva.



C) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lett. h)

Come visto, il comma 380, lett. *h*) stabilisce che «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano». L'art. 13, co. 17, terzo periodo prevede che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio». Il quarto periodo aggiunge che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo». In base al quinto periodo, «l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro».

Come detto, tali norme sono state impugnate con il ricorso 34/2012.

Dunque, lo Stato non solo trattiene direttamente una parte dell'Imu come entrata erariale (in base alla lett. *f*), ma vorrebbe incamerare dalla Provincia anche tutto l'importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni in base alle norme previgenti. Si noti che — come già rilevato con il ricorso 34/2011 - il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo Imu non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi comunali sostituiti (cioè, l'Ici 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla Provincia di Trento (ed ovviamente a quella di Bolzano). Infatti, delle tre componenti sostituite dall'Imu (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali provinciali e comunali e l'ICI), soltanto l'ICI era precedentemente destinata direttamente ai comuni, mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali pervenivano poi ai comuni per il tramite del finanziamento provinciale. Ne risulta che - concentrata la fiscalità nell'Imu - il «maggior gettito stimato dei comuni» della Provincia sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della Provincia. Se così fosse, la Provincia e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

dei nove decimi dell'Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;

delle addizionali provinciale e comunale precedentemente previste (la seconda era incassata dalla Provincia in luogo dei comuni);

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite le Province autonome) ai sensi dell'art. 1, co. 4, d.l. 98/2008, che aveva previsto un fondo sostitutivo delle entrate comunali relative all'ICI sull'abitazione principale (norma ora abrogata dall'art. 13, comma 14, lett. a, del d.l. n. 201 del 2011). Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema provinciale.

Il terzo e quarto periodo del comma 17 violano l'art. 75 St. e gli artt. 9 e 10 d.lgs. 268/1992 perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza provinciale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l'effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla Provincia a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 75 St.) e di addizionali provinciale e comunale (art. 80, co. 1-ter), sia nel caso in cui si ritenga che la Provincia dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l'effetto di «far tornare» nelle casse statali risorse spettanti alla Provincia e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo Statuto e dalle norme di attuazione (co. 17, terzo periodo).

Inoltre, essi violano l'art. 79 St. perché l'avocazione è disposta con il fine del concorso al risanamento della finanza pubblica, mentre la norma statutaria configura un sistema completo di concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto. In particolare, l'art. 79, co. 1, fissa gli strumenti con i quali le Province concorrono «al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti 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», ed il comma 2 precisa che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1». Il comma 3 stabilisce 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», e attribuisce alle Province poteri di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli enti locali, precisando che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Infine, il comma 4 dispone 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».



Ancora, il terzo e quarto periodo del comma 17 violano gli artt. 103, 104 e 107 St., proprio perché pretendono di derogare agli artt. 75 e 79 St. e al d.lgs. 268/1992 con una fonte primaria «ordinaria».

L'art. 107 St. è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Una menzione separata e specifica richiede l'illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo «accantonamento» delle quote di partecipazione previste dall'art. 75 Statuto.

Va rilevato, infatti, che tale «accantonamento» contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 75 dello Statuto e con l'intero sistema finanziario della Provincia da esso istituito.

È evidente, infatti, che le risorse che lo Statuto prevede come entrate provinciali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla Provincia per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano «accantonate». L'istituto dell'accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento».

Oltre a queste ragioni di illegittimità, che riguardano tutte le norme sopra citate, alcuni specifici profili riguardano i commi 711 e 712.

Come si è detto, il comma 711 è simile all'art. 3, co. 2-bis, d.l. 102/2013 (già impugnato da questa Provincia con il ricorso 3/2014), che pure ha previsto un minor accantonamento ai sensi dell'art. 13, co. 17, d.l. 201/2011, per temperare l'impatto sulle finanze locali dell'eliminazione dell'IMU sulla prima casa.

Come nel ricorso appena citato, anche in questo caso la Provincia autonoma di Trento osserva che, ove il proprio ricorso contro l'art. 13, co. 17, venisse ritenuto fondato, non vi sarebbe alcun «accantonamento» delle somme che lo Statuto prevede spettino alla Provincia, né dunque alcun possibile «minor accantonamento».

In altre parole, il comma 711 è illegittimo in quanto, invece di prevedere un effettivo trasferimento di risorse dal bilancio statale in favore delle Province autonome, pari all'importo dovuto ai comuni a titolo di rimborso della minore entrata derivante dalla riduzione del gettito Imu (così come già previsto dall'art. 1, co. 4, d.l. 93/2008), prevede la diminuzione di un accantonamento di fondi che è già di per sé costituzionalmente illegittimo.

Tra l'altro, il comma 711 conferma anche ulteriormente la natura «sottrattiva» e lesiva dello stesso accantonamento, che anche il legislatore statale tratta come se fosse non un regime di temporanea indisponibilità ma una vera posta passiva, il cui ammontare può venire diminuito da una iniezione di risorse.

In relazione al comma 712, si è sopra evidenziato che esso potrebbe essere inteso nel senso che la somma corrispondente al minor gettito non viene accantonata, oppure nel senso che il minor gettito derivante dal comma 707 non viene scomputato dall'accantonamento. In questa seconda ipotesi, esso sarebbe illegittimo anche nella parte in cui non tiene conto, ai fini dell'accantonamento, del minor gettito derivante dalle disposizioni recate dal comma 107. In altri termini, se anche — in denegata ipotesi — fosse legittimo il meccanismo dell'accantonamento, sarebbe certamente lesivo dell'autonomia finanziaria provinciale (come sopra illustrata) non considerare una riduzione del gettito ai fini della misura dell'accantonamento stesso.

Oltre a ciò, è da sottolineare che sarebbe palesemente irragionevole un sistema in cui una norma (l'art. 13, co. 17) prevede un accantonamento sulle partecipazioni provinciali corrispondente al maggior gettito Imu dei comuni e un'altra norma (il comma 712 qui impugnato) stabilisce che la misura dell'accantonamento debba restare ferma nonostante il gettito in questione abbia subito una diminuzione. Tale irragionevolezza, che implica violazione dell'art. 3 Cost., si ripercuote evidentemente sull'autonomia finanziaria della Provincia, che si vede sottratte risorse statutarivamente spettanti ad essa, senza alcuna base logica (oltre che giuridica).

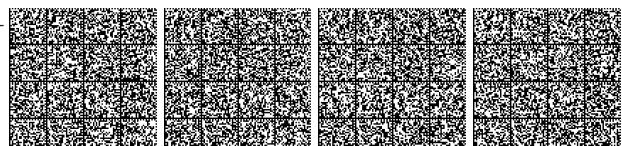
P. Q. M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 157, 179, 388, 427, primo periodo, 429, 481, 499, lettere b) e c), 500, 502, 504, 508, 511, 515, terzo periodo, 516, 521, 526, 527, 711, 712, 723, 725, 727 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)», nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Trento-Roma, 24 febbraio 2014

Prof. avv. Falcon - Avv. Pedrazzoli - Avv. Manzi

14C00062



*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014
(della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol)*

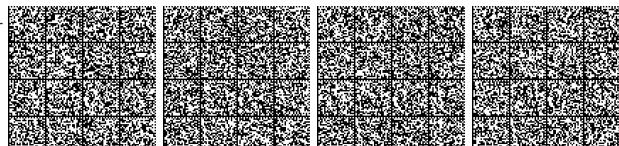
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione della destinazione di una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'art. 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento delle camere di commercio - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio del divieto di fonti secondarie statali in materia regionale per la previsione di un decreto ministeriale per la disciplina attuativa della norma impugnata.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 55.
- Costituzione, art. 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 8, 69, 79, 87, 88, 103, 104 e 107.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 190 (tra cui rientrano le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali) non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi delle facoltà di comunicare il recesso dal contratto - Previsione che l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione nel rispetto dell'applicazione dei prezzi di mercato, soltanto a condizione che non sussistono immobili demaniali disponibili - Previsione, altresì, che i contratti stipulati in violazione delle disposizioni del comma presente sono nulli - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti pararegionali, nonché in materia di organizzazione degli enti locali e delle camere di commercio - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 388.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, nn. 1 e 2, 16, 69 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'art. 49-bis, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014, sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso di immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.372,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.874,7 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 e a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 - Previsione che il Commissario regionale riferisce ogni tre mesi al Comitato interministeriale e, con un'apposita relazione annuale alle Camere, in ordine allo stato di adozione delle misure di cui al primo periodo - Previsione che su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 e successive modificazioni, sono adottate misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti le proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel P.R.A. e nell'archivio nazionale dei veicoli - Previsione che, a seguito delle misure di cui al comma 420, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le Regioni e le Province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificati dai commi 497 e 499 della legge impugnata - Previsione che, per gli anni 2016 e 2017, gli enti locali, mediante le percentuali recate ai commi 2 e 6 dell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificate dai commi 532 e 534 della legge impugnata, assicurano un contributo di 275 milioni di euro annui per i comuni e di 69 milioni di euro per le province - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria



regionale - Violazione del principio del divieto di adozione di fonti secondarie in materie regionali - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427 e 429.
- Costituzione, artt. 117, commi quinto e sesto, e 118; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 1, 16, 43, 44 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia del Consiglio regionale e dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Costituzione, artt. 119 e 121; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 26, 31 e 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione di una riduzione di spesa da parte della Regione Trentino-Alto Adige, di tre milioni di euro per gli anni 2015-2017 - Previsione che la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano con il Ministero dell'economia e finanze per ciascuno degli anni dal 2013 al 2017 il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge n. 183/2011; b) del contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201/2011, come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1/2012 e dall'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16/2012; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e finanze relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95/2012; d) degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454; d-bis) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio dell'accordo in materia finanziaria - Richiamo al ricorso in via principale n. 33 del 2013 proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige contro l'art. 1, comma 455, della legge n. 228/2012.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 499 e 500.
- Costituzione, artt. 3 e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione, al fine di assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano all'equilibrio di bilancio e alla stabilità del debito pubblico, che le nuove e maggiori entrate derivanti dal d.l. n. 138/2011 e dal d.l. n. 201/2011 sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, stipulato a Bruxelles il 2 marzo 2012 e ratificato ai sensi della legge n. 114/2012 - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di leale collaborazione - Lesione della norma statutaria sul procedimento di revisione dello Statuto - Richiamo ai ricorsi in via principale nn. 143/2011 e 33/2012 sollevati dalla Regione Trentino-Alto Adige.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 69, 79, 103, 104 e 107.

Ricorso della REGIONE TRENTO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL (cod. fiscale 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* Alberto Pacher, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 5 febbraio 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 5787 del 18 febbraio 2014 (doc. 2), rogata dall'avv. Edith Engl, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5;



Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 55, 388, 427, 429, 487, 499, 500 e 508 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 27 dicembre 2013 — Supplemento ordinario, per violazione:

degli articoli 4, n. 1, n. 2, n. 3 e n. 8; 16; 24; 31; 43; 44; 67; 87; 88; 103; 104 e 107 del DPR 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlate norme di attuazione;

del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 69 e 79 e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268);

del dPR 31 luglio 1978, n. 1017;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare degli articoli 2, 3 e 4);

dell'articolo 117 della Costituzione in collegamento con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO E DIRITTO

Premessa

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014).

Tale legge ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, e trattare invece direttamente delle singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

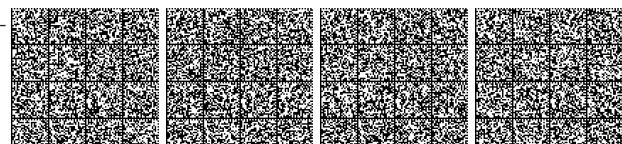
1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55.

Il comma 55 stabilisce quanto segue:

"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 annuale 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".

Il richiamato art. 18, co. 4, 1. 580/1993 dispone che "la misura del diritto annuale dovuto ad ogni singola camera di commercio da parte di ogni impresa iscritta o annotata nei registri di cui all'articolo 8, ivi compresi gli importi minimi e quelli massimi, nonché gli importi del diritto dovuti in misura fissa, è determinata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, in base al... metodo" di seguito indicato. In base all'art. 18, co. 9, pure richiamato, "con il decreto di cui al comma 4, si determinano una quota del diritto annuale da riservare ad un fondo di perequazione istituito presso l'Unioncamere, nonché criteri per la ripartizione del fondo stesso tra le camere di commercio e, per specifiche finalità, le Unioni regionali, al fine di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni attribuite da leggi dello Stato al sistema delle camere di commercio"

Il comma 55 fa riferimento alle camere di commercio in generale, e non contiene alcun riferimento esplicito alla ricorrente Regione. Tale circostanza, unita al tenore stesso della disposizione, nella quale — come si dirà — anche i poteri di formazione secondaria sono affidati all'amministrazione statale, nel quadro di un riferimento alla legge generale statale n. 580 del 1993, lascia ragionevolmente ritenere che tale disposizione non sia destinata ad applicarsi alle autonomie speciali aventi competenza in materia di ordinamento delle Camere di commercio, ed in particolare alla ricorrente Regione, alla quale l'art. 4, n. 8), dello Statuto speciale attribuisce ampia potestà legislativa esclusiva,



appunto, in materia di “ordinamento delle camere di commercio”, come confermato anche dalla sent. 477/2000 di codesta Corte.

La presente impugnazione è perciò prospettata in via prudenziale, per l’ipotesi che, al contrario di quanto ritenuto dalla Regione, la disposizione di cui all’art. 1, comma 55, risultasse destinata ad applicarsi anche alle camere di commercio di Trento e Bolzano, per la sola circostanza che nella l. 147/2013 manca una clausola generale di salvaguardia delle competenze delle Regioni speciali.

In tale ipotesi, la disposizione sopra esposta risulterebbe costituzionalmente illegittima per le seguenti ragioni.

Come appena ricordato, lo Statuto assegna alla Regione potestà legislativa primaria in materia di Camere di commercio. La previsione statutaria è stata attuata dal dPR 31 luglio 1978, n. 1017, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati.

In attuazione della propria competenza legislativa primaria, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha approvato la legge regionale 7/1982, Ordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano; il finanziamento delle Camere è regolato nell’art. 19, come sostituito dalla l.r. 3/2007.

In sostanza, il comma 55 verrebbe a vincolare una parte dei fondi delle camere di commercio di Trento e Bolzano (corrispondente alla quota dei 70 milioni di euro annui che sarà imputata alle camere trentine dal d.m. di cui all’art. 18, co. 4, l. 580/1993) al perseguimento di un determinato scopo (“sostegno dell’accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi”).

Il meccanismo è simile a quello dei “fondi vincolati”, più volte censurati da codesta Corte, con la rilevante (ed aggavante) differenza che — nel caso di specie — il vincolo non riguarda somme erogate dallo Stato ma risorse delle stesse camere di commercio.

La norma impugnata, dunque, lede chiaramente l’autonomia amministrativa e finanziaria delle camere di commercio, in quanto condiziona l’autonomia di spesa e impedisce alle camere di utilizzare quelle risorse per altri scopi. Da ciò deriva la lesione dell’autonomia legislativa primaria della Regione in materia di “ordinamento delle camere di commercio”, dato che spetterebbe alla Regione, nel rispetto dell’autonomia delle camere, compiere scelte sul modo in cui le camere devono usare le proprie risorse.

È da sottolineare che la norma in questione è del tutto estranea al tema del “coordinamento della finanza pubblica”, in quanto non è volta a limitare la spesa ma solo a condizionarla verso un determinato scopo.

Oltre all’art. 4, n. 8, dello Statuto, è violato l’art. 2 d. lgs. 266/1992, in quanto il comma 55 non prevede un recepimento regionale ma pretende diretta applicabilità in una materia regionale.

La lesione dell’autonomia regionale è aggravata dal fatto che la disciplina dettagliata, attuativa del comma 55, è rimessa ad un decreto ministeriale, nella cui adozione le Regioni neppure sono coinvolte. Dunque, il legislatore statale si è mosso nella prospettiva di una sua (inesistente) competenza esclusiva, mentre, con riferimento al Trentino-Alto Adige/Südtirol, si verte in una materia di competenza primaria regionale.

Pertanto, risulta violato anche il principio che esclude la previsione di fonti secondarie statali in materie regionali (v. art. 117, co. 6, Cost. e art. 2 d. lgs. 266/1992). Qualora, in denegata ipotesi, si ritenesse legittima la previsione di un regolamento in materia regionale, sarebbe comunque violato il principio di leale collaborazione per mancata previsione del coinvolgimento della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nell’adozione del decreto attuativo del comma 55. Infine, il comma 55 (ove applicabile alla ricorrente Regione) ne violerebbe l’autonomia finanziaria (artt. 69 ss. Statuto). Infatti, nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol le Camere di commercio di Trento e di Bolzano sono parte del sistema complessivo della finanza regionale e di quella delle Province autonome, tanto che parte considerevole delle spese delle Camere di commercio sono a carico del bilancio regionale e di quelli provinciali. La Regione assegna i finanziamenti alle Camere di commercio attraverso le due Province all’interno delle risorse del fondo unico. Complessivamente, nel 2012 sono stati erogati dalla Provincia autonoma di Trento euro 1.840.000,00 di parte corrente e euro 1.112.000,00 di parte in conto capitale, e dalla Provincia di autonoma di Bolzano euro 4.874.318,00 di parte corrente.

Poiché il comma 55, ultimo periodo, dispone che “la presente disposizione non comporta effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale”, è chiaro che il vincolo posto ad una parte considerevole delle risorse delle camere di commercio si ripercuoterebbe sulla finanza regionale.

Di qui la completa illegittimità della disposizione, nell’ipotesi interpretativa negativa qui prospettata in via cautelativa.



2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388.

Il comma 388 dispone quanto segue:

“Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196,... non possono essere rinnovati, qualora l’Agenzia del demanio, nell’ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l’amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell’ambito della propria competenza di monitoraggio, l’Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell’applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli”.

Fra le amministrazioni individuate ai sensi dell’articolo 1, co. 2, 1. 196/2009 rientrano anche le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali.

Per vero, anche in questo caso — come in quello del comma 55 — lo stesso tenore tutto “intrastatale” della normativa lascia pensare che essa non sia destinata ad applicarsi agli enti dotati di autonomia costituzionale, ivi compresi i loro enti locali e strumentali.

Tuttavia, vista l’assenza, nella l. 147/2013, di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, è possibile che la disposizione in esame possa essere interpretata come direttamente vincolante anche per questa Regione, le Province autonome, gli enti locali trentini ed i rispettivi enti strumentali, con la conseguenza che i contratti di locazione stipulati dai predetti enti sarebbero sottoposti ad un controllo preventivo di merito da parte di una Amministrazione statale.

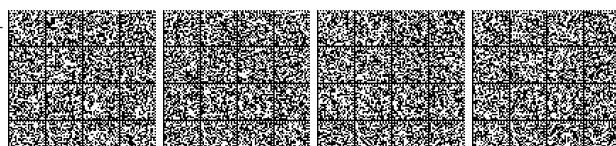
Se questo fosse il senso del comma 388, esso violerebbe la potestà legislativa primaria di questa Regione in materia di organizzazione dei propri uffici e degli enti pararegionali e la corrispondente potestà amministrativa: v. l’art. 4, n. 1) e n. 2) e l’art. 16 St. o, qualora ritenuti più favorevoli, l’art. 117, co. 4, e l’art. 118 Cost. (in quest’ultimo senso v. la sent. 219/2013, punto 16.5). È chiaro, infatti, che la soggezione del rinnovo del contratto di locazione di immobili al nulla-osta dell’Agenzia del demanio rappresenta una ingerenza nell’autonomia organizzativa della Regione e degli enti para-regionali, una vera forma di “tutela amministrativa” che non trova alcun fondamento nello Statuto e nella Costituzione.

Per le stesse ragioni sarebbero lese anche le competenze regionali in materia di organizzazione degli enti locali e delle camere di commercio (art. 4, n. 3 e n. 8 dello Statuto), dato che anche questi enti rientrano tra le “amministrazioni” di cui al comma 388.

È opportuno ricordare che, in base all’art. 67 dello Statuto, “gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici regionali con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio regionale costituiscono il patrimonio indisponibile della regione”, inoltre, “i beni immobili patrimoniali dello Stato situati nella regione sono trasferiti al patrimonio della regione” e “i beni immobili situati nella regione che non sono proprietà di alcuno spettano al patrimonio della regione”. L’art. 4 d.P.R. n. 115 del 1973 ha poi disposto il trasferimento alle Province autonome, in relazione all’ubicazione territoriale, di tutti i beni patrimoniali della regione non destinati a sedi di uffici regionali o ad un servizio regionale. Inoltre, ai sensi del primo comma dell’articolo 16 del d. lgs. 268/1992, “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”.

È dunque pacifica l’ingerenza del comma 388 nell’autonomia organizzativa regionale, spettando alla Regione disciplinare l’organizzazione dei propri uffici e la gestione del proprio patrimonio.

Tale ingerenza non potrebbe in alcun caso essere giustificata sulla base della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In primo luogo, rilevano due norme speciali: il già citato art. 16 d. lgs. 268/1992 (che attribuisce espressamente alla Regione competenza sull’amministrazione del patrimonio e sui contratti regionali) e l’art. 79 dello Statuto, che regola in modo esaustivo i modi in cui la Regione concorre “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” (co. 1), e al comma 3 stabilisce 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”, aggiungendo che “non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale”. Dunque, l’applicazione del comma 388, che rappresenta una misura di coordinamento finanziario, alla Regione Trentino-Alto Adige si pone in contrasto con l’art. 79 St.



In secondo luogo, il comma 388 non rappresenta comunque un principio di coordinamento, in quanto è volto a limitare una voce ultra-minuta di spesa, in modo non temporaneo e senza lasciare margini di svolgimento alla Regione: anche sotto questo profilo, dunque, sono violati l'art. 117, co. 3, Cost. e l'autonomia finanziaria regionale.

Inoltre, la previsione di un potere preventivo di autorizzazione in capo ad un organismo statale e la disciplina del relativo procedimento si pongono in violazione del sistema dei rapporti fra Stato, Regione e Province autonome, quale risulta delineato dagli articoli 87 e 88 dello Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, tra cui, in particolare, il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto. La legge statale non può introdurre, a carico della Regione, controlli statali non previsti da queste fonti perché la materia dei controlli rientra, appunto, nella sfera dei "rapporti tra Stato e Regione", di competenza dello Statuto e delle norme di attuazione.

Infine, il comma 388 si pone in contrasto con l'art. 2 d. lgs. 266/1992, in quanto detta una norma direttamente applicabile in materia regionale (organizzazione regionale o coordinamento della finanza pubblica); l'esistenza di un mero dovere di adeguamento è ribadita dall'art. 79, co. 4, St. per le "specifiche disposizioni legislative dello Stato" aventi "finalità di coordinamento della finanza pubblica".

È pure violato l'art. 4 d. lgs. 266/1992, secondo il quale, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione. Il nulla-osta contemplato dal comma 388 è una funzione amministrativa e l'Agenzia del demanio, pur essendo un ente autonomo, è riconducibile al sistema ordinamentale statale, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale che ammette le Regioni a sollevare conflitto di attribuzioni contro gli atti delle agenzie fiscali.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 427, primo periodo, e del comma 429.

Il comma 427, primo periodo, dispone che "sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 49-bis, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014 sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in misura non inferiore a 488,4 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.372,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.874,7 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 e a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018".

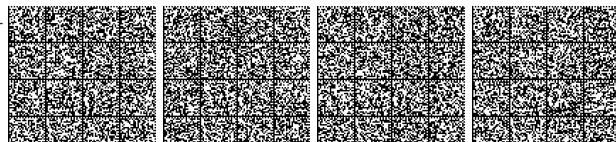
Il richiamato art. 49-bis, co. 1, d.l. 69/2013 istituisce un comitato interministeriale "al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti". Il comma 2 dispone che, "ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, può nominare con proprio decreto un Commissario straordinario, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo".

Fra le amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, co. 2, 1. 196/2009 rientrano anche le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed i rispettivi enti strumentali.

Il comma 429 si occupa della misura in cui le Regioni, le Province autonome e gli enti locali debbono contribuire al risparmio complessivo, ed a questo scopo stabilisce che "a seguito delle misure di cui al comma 427, per gli anni 2015, 2016 e 2017 le regioni e le province autonome, a valere sui risparmi connessi alle predette misure, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro, mediante gli importi di cui ai commi 449-bis e 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dai commi 497 e 499 del presente articolo".

A chiarimento del meccanismo, conviene ricordare che l'art. 1, co. 454, l. 228/2012 prevede una riduzione delle spese di 3 milioni di euro, ad opera di questa Regione, per gli anni 2015-2017.

In sintesi, il comma 427, primo periodo, determina l'importo complessivo annuo della riduzione delle spese di tutte le pubbliche amministrazioni (riduzione operata sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale), mentre il comma 429 determina l'importo a carico degli enti territoriali e ripartisse l'onere fra di essi, prevedendo un ulteriore contributo alla finanza pubblica, che si aggiunge ai numerosi contributi già previsti da diverse leggi in questi anni.



Le norme così descritte violano l'autonomia finanziaria della Regione e, in particolare, l'art. 79 St. che, come visto, stabilisce che "la regione e le province concorrono... 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" nei modi di seguito indicati e "con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3" (co. 1), 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" (co. 2).

Il richiamato comma 3 dispone 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", e che "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale".

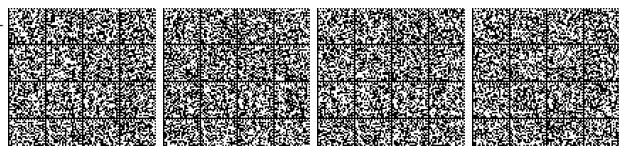
Ora, sembra evidente che disposizioni come quelle dettate dai commi 427, primo periodo, e 429, che hanno chiaramente uno scopo di coordinamento della finanza pubblica (tramite la limitazione della spesa pubblica), sono esattamente quelle di cui l'art. 79 afferma che non si applicano alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Ed esse non si applicano non perché la Regione sia estranea al sistema complessivo della finanza pubblica, ma perché le regole della sua partecipazione a tale sistema sono definite in termini precisi ed alternativi dall'art. 79 dello Statuto. Infatti, la Regione concorda il saldo di bilancio da conseguire nei diversi anni, sulla base dell'art. 79, co. 3, St.: sicché risulta poi del tutto assurdo, prima ancora che costituzionalmente illegittimo, che essa si veda imporre unilateralmente ulteriori riduzioni di spesa.

Le norme impugnate violano anche il principio dell'accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), domina il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali. Tale principio emerge chiaramente dal Titolo VI dello Statuto, dato che le norme di esso sono modificabili (salvo la legge costituzionale di cui all'art. 103 St., adottata su parere dei consigli provinciali e regionale) solo "con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province" (art. 104) e possono essere attuate e integrate solo con la speciale procedura paritetica di cui all'art. 107 St. La procedura concertata di cui all'art. 104 è stata appunto seguita per le modifiche apportate dalla L. 191/2009 e ora l'art. 79, co. 3, St. ha codificato il principio consensuale (comunque sempre seguito dalle leggi statali finanziarie) per la conclusione del patto di stabilità. Le sentenze di codesta Corte sopra citate hanno confermato l'essenzialità e la generalità del principio consensuale nella materia dei rapporti finanziari Stato-Regioni speciali.

Inoltre, la norma secondo la quale le misure di razionalizzazione della spesa debbano essere adottate "sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale" e "in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario" pone un vincolo che comporta una lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa della Regione in materia di organizzazione (art. 4, n. 1, e art. 16 St. o, qualora ritenuti più favorevoli, l'art. 117, co. 4, e l'art. 118 Cost.: in quest'ultimo senso v. la sent. 219/2013, punto 16.5).

Se è vero che il comma 427 non detta esso stesso le norme di dettaglio, è anche vero che, invece di lasciare alle Regioni la scelta degli strumenti per raggiungere l'obiettivo di risparmio, esso rinvia ad un'anomala fonte secondaria (gli "indirizzi" del Comitato), con violazione anche degli artt. 43 e 44 dello Statuto (che prevedono la potestà regolamentare della Regione), dell'art. 117, co. 6, Cost. e dell'art. 2 d. lgs. 266/1992, che preclude l'adozione di fonti secondarie nelle materie regionali.

Qualora poi gli "indirizzi" fossero considerati un atto di indirizzo e coordinamento, il comma 427 sarebbe comunque illegittimo per violazione dell'art. 3 d. lgs. 266/1992, per la mancata previsione della competenza del Consiglio dei ministri e del parere della Regione. Qualora gli "indirizzi" fossero considerati un atto amministrativo, il comma 427 violerebbe l'art. 4 d. lgs. 266/1992, in base al quale "nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione". In generale, il comma 427, primo periodo, viola comunque il principio di leale collaborazione in quanto non prevede il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione di "indirizzi" che intervengono in materie regionali (organizzazione interna e coordinamento della finanza pubblica) e sono destinati a condizionare pesantemente la loro autonomia.



4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487.

Il comma 486 stabilisce che, “a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS” (primo periodo). È inoltre disposto che “le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo”.

Dunque, tale disposizione stabilisce in via generale un concorso al finanziamento delle gestioni previdenziali obbligatorie a carico dei trattamenti pensionistici erogati dagli “enti gestori” (sempre nell’ambito di forme di previdenza obbligatoria) per importi superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS. Il sistema opera nel senso di devolvere una quota parte del trattamento erogato, quantificata in via proporzionale, secondo tre scaglioni crescenti, a vantaggio delle predette gestioni previdenziali obbligatorie.

Tale disposizione non riguarda le regioni, e non forma dunque oggetto di impugnazione nel presente ricorso.

Tuttavia, al comma 486 si connette il successivo comma 487, prevedendo un particolare meccanismo di penalizzazione delle finanze regionali.

Precisamente, il comma 487 dispone che “i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48”.

In altre parole — mentre in linea di principio le trattenute operate ai sensi del comma 486 sono destinate a beneficiare lo stesso ente erogatore del trattamento previdenziale obbligatorio — nell’ipotesi in cui, per effetto dell’applicazione dei principi del comma 486, derivino alla Regione dei risparmi di spesa, essa sarebbe tenuta a riversare tali risparmi a favore dello Stato e, specificamente, a vantaggio del “Fondo di cui al comma 48”.

Ad avviso della ricorrente Regione, tale previsione risulta incostituzionale in quanto lesiva dell’autonomia del Consiglio regionale e dell’autonomia finanziaria regionale garantita dallo Statuto.

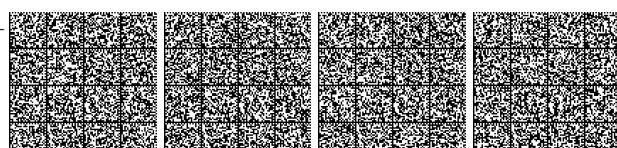
Come noto, il Consiglio regionale è un organo previsto dallo Statuto speciale e dotato di autonomia statutariamente garantita (v. gli artt. 24, 26 e 31 St.). Nell’esercizio della propria autonomia, il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige ha disciplinato la materia delle indennità e della previdenza dei consiglieri regionali con la l.r. 2/1995, con la l.r. 4/2004, con la l.r. 4/2008 e, da ultimo, con la l.r. 6/2012, “Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige”. L’art. 15 di quest’ultima legge dispone che “a carico degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità viene effettuata una trattenuta variabile fino a un massimo del 12 per cento a titolo di contributo di solidarietà”, e che “l’Ufficio di Presidenza disciplina con propria deliberazione le modalità operative” (già la l.r. 4/2004 aveva introdotto una trattenuta del 4%).

La lesione derivante dal comma 487 non consiste tanto nella previsione che vi debbano essere “risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486”, circostanza che il comma 487 non sembra considerare un vero e proprio obbligo della Regione, dal momento che essa deve operare “nell’esercizio della propria autonomia”.

La lesione consiste invece nella circostanza che, ove la Regione adotti, conformemente allo spirito della legge statale, ed alle esigenze dei tempi, tali misure di contenimento della spesa, beneficiario dei risparmi stessi non sarebbe la Regione ma lo Stato: a causa del citato obbligo di trasferirli a vantaggio dello Stato.

In questi termini, la norma in questione dispone null’altro che un ingiustificato trasferimento allo Stato di somme che ai sensi dello Statuto spettano alla Regione. A tale conclusione non osta quanto deciso da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 151 del 2012, in relazione a norme che pure prevedevano la destinazione a Fondi statali dei risparmi per riduzioni di spese volontariamente deliberate dalle Regioni con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell’art. 121 della Costituzione (Consiglio regionale, Giunta e Presidente).

In tale occasione codesta Corte, accertato che la disposizione statale oggetto del ricorso doveva “essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l’obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui dette Regioni, nell’esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti «sono riassegnati» ai predetti fondi statali (nella specie si trattava del Fondo per



l’ammortamento dei titoli di Stato), ne ha ritenuto la legittimità, affermando che tale trasferimento sarebbe stato il frutto dello “esercizio di un atto di autonomia, con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre la spesa”, sicché la limitazione all’autonomia di spesa era “meramente ipotetica e potenziale”.

Ad avviso della ricorrente Regione tale argomentazione, che può riferirsi alle regole della finanza delle Regioni a statuto ordinario, non può invece valere in relazione alle regole statutarie che governano le autonomie speciali, e segnatamente quella della Regione Trentino-Alto Adige.

Infatti, in relazione alle Regioni a statuto ordinario — fermo restando il dovere dello Stato di porle in condizione di esercitare le proprie funzioni, e di contribuire alla loro finanza nei modi stabiliti dall’art. 119 Cost. — non vi è a livello costituzionale una indicazione precisa delle entrate ad esse spettanti. In queste condizioni, può essere comprensibile che, a fronte delle “eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale” evocate dalla stessa sentenza n. 151/2012, lo Stato “assorba” per un determinato periodo il risparmio derivante da scelte regionali, diminuendo così di fatto i propri trasferimenti, che non sono condizionati da alcuna specifica regola costituzionale.

Ma la finanza delle Regioni ad autonomia speciale (e fra esse — in particolare — della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol) è — per scelta di rango costituzionale — regolata in modo del tutto differente.

Le attribuzioni finanziarie della Regione non sono determinate “discrezionalmente” dal legislatore statale, secondo variabili considerazioni di opportunità, ma trovano invece precisa e sicura parametrizzazione direttamente nell’art. 69 dello Statuto speciale, essendo ivi previste come quote di compartecipazione, rigidamente predeterminate, ai tributi erariali.

Poste tali basi alla finanza regionale, sembra chiaro non solo che ogni decisione su dove e come allocare le risorse e su dove e come risparmiare è riservata alla Regione (fermo ovviamente l’adempimento dei propri doveri istituzionali e il rispetto di ogni altro vincolo legittimamente posto), ma che tali scelte non possono dare luogo a singole “restituzioni” di fondi allo Stato, in quanto tali restituzioni si tradurrebbero in null’altro che in una decurtazione delle risorse che lo Statuto richiede siano messe a disposizione della Regione.

Non essendovi alcun fondamento per il passaggio allo Stato del risparmio di spesa eventualmente ottenuto dalla Regione in applicazione dei principi di cui al comma 486, la disposizione di cui la comma 487 risulta illegittima e lesiva dell’art. 69 dello Statuto speciale e in generale dell’autonomia finanziaria regionale.

Inoltre, il comma 487 lede l’autonomia finanziaria regionale in quanto l’obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi in questione implica un ulteriore contributo a carico del bilancio regionale, in contrasti con l’art. 79 St., che — come visto — disciplina compiutamente il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica e dispone l’inapplicabilità, nella regione, delle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite in generale dal legislatore statale.

5) Illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 499 e 500.

Il comma 499 modifica il comma 454 dell’articolo 1 della legge n. 228 del 2012. Nella versione originaria, tale comma (il comma 454) non si riferiva né alla Regione Trentino — Alto Adige né alle Province autonome, che erano al contrario espressamente escluse dalla sua applicazione.

Ora invece, pur permanendo l’esclusione nel primo periodo del comma 1, la lett. b) del comma 499, qui impugnata, inserisce nel comma 454 una tabella che prevede una riduzione di spese, da parte di questa Regione, di tre milioni per gli anni 2015-2017; e la lett. c), pure impugnata, aggiunge nel comma 454 la lett. d-bis), che prevede “ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali”.

Il comma 500 modifica il comma 455 dell’articolo 1 della legge n. 228 del 2012, che è espressamente riferito alla Regione Trentino — Alto Adige e alle Province autonome. Dopo le modifiche (che sono evidenziate) il comma 455 ora dispone quanto segue: “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, 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, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell’esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all’articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall’articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... come rideterminato dall’articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1... e dall’articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16...; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell’articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95...; d) degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454; d-bis) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali. A tale fine, entro il 31 marzo di ciascun anno, il presidente dell’ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell’economia e delle finanze”.

È evidente dunque che le modifiche apportate al comma 455 sono conciate a quelle apportate al comma 454.



La ricorrente Regione autonoma ha già impugnato con il ricorso 33/2013 l'art. 1, co. 455, 1. 228/2012. Le norme qui impugnate aggravano la lesione prodotta dal comma 455, sia dal punto di vista temporale (mediante la proroga al 2017) che dal punto di vista quantitativo (mediante la tabella di cui al comma 454), e sono affette dai medesimi vizi.

Valgono dunque in relazione ad esse le stesse censure già prospettate avverso la versione originaria del comma 455 (e 456) nel ricorso 33/2013, che qui per dovere di completezza argomentativa si ripropongono in relazione alla versione modificata dalla l. n. 147 del 2013 (che porta ad includere nell'impugnazione anche la tabella di cui al comma 454):

“Il comma 455 dispone che, “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, 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 2016, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: *a)* degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; *b)* del contributo previsto dall'articolo 28, commi 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1,... e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16...; *c)* degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016 [ora anche 2017], emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95...; [ora anche “*d)* degli importi indicati nella tabella di cui al comma 454;”] *d)* [ora d bis]) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali”. A tale fine, “entro il 31 marzo di ciascun anno, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze”.

Il comma 456 stabilisce che, “in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio,... gli obiettivi della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'accordo relativo al 2011 i contributi previsti dal comma 455”.

Dunque, il comma 455 prevede in teoria l'accordo tra la Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico è “determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011” dei contributi previsti da alcune leggi. Il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

I commi 455 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 79, co. 3, primo periodo dello Statuto (secondo il quale “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 assicura la natura pattizia della regolazione degli obblighi relativi al patto di stabilità interno.

Inoltre, essi violano il principio dell'accordo in materia finanziaria, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010).[su esso v. il punto 3 del presente ricorso]

Ancora, le norme sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, perché da un lato prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto. I commi 455 e 456 contraddicono anche il comma 458, in base al quale “l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione”. La Regione è legittimata a far valere il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché le norme impugnate rientrano in materia regionale (coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria della Regione”.

Risulta dunque evidente, per i motivi indicati, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, commi 499, lett. *b*) e *c*), e 500, della l. n. 147 del 2013.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508.

Il comma 508 dispone che, “al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138... e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governante nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114” (primo periodo). Il comma 508 prevede anche che, “con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione” (secondo periodo).



Dunque, il comma 508, primo periodo, si riferisce a tutte le maggiori entrate derivanti dal d.l. 138/2011 (come, per la ricorrente Regione, quelle derivanti dall'art. 2, che prevede maggiori entrate provenienti dal gioco del Lotto — co. 3 — e aumenta l'aliquota IVA al 21%) e dal d.l. 201/2011. Quanto a quest'ultimo decreto, esso prevede maggiori entrate erariali rilevanti per questa Regione all'art. 10 (a seguito dell'emersione della base imponibile) e all'art. 18 (che aumenta le aliquote *Iva*).

Anche il d.l. 138/2011 e il d.l. 201/2011 contenevano clausole di riserva all'erario, che sono state impugnate da questa Regione con i ricorsi 143/2011 e 33/2012. Il comma 508, dunque, ripropone le lesioni già denunciate in quella sede.

L'art. 69 dello Statuto stabilisce che “sono devoluti alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percette nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso” (co. 1). In base al comma 2, “sono altresì devolute alla regione le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nel territorio regionale: *a*) i nove decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni; *b*) i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione...; *c*) i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite”.

L'art. 2, co. 108, 1. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.) regola la corresponsione alla Regione delle quote dei tributi erariali ad essa spettanti.

Il comma 508, dunque, riservando all'Erario le maggiori entrate erariali derivanti dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 201/2011, risulta contrastante con l'art. 69, co. 2, lett. *b* e *c*) dello Statuto, che garantisce alla Regione una precisa partecipazione all'*Iva* e al provento del lotto.

Né si potrebbe affermare che la riserva all'erario di cui al comma 508 sia giustificata in virtù del d. lgs. 268/1992. Essa, infatti, non rispetta affatto i requisiti posti dall'art. 9 d. lgs. 268/1992 per la riserva all'erario del “gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi”. In primo luogo, l'art. 2, co. 3, d.l. 138/2011 prevede “nuove modalità di gioco del lotto” e non maggiorazioni di aliquote o l'istituzione di nuovi tributi; esse non sono contemplate neppure dall'art. 10 d.l. 201/2011.

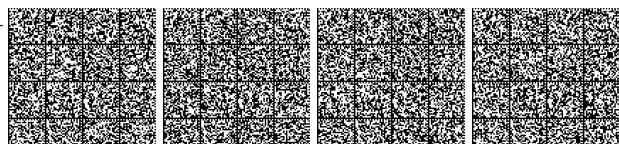
Inoltre, secondo la sentenza di codesta Corte n. 182/2010, l'art. 9 d. lgs. 268/1992 “richiede, per la legittimità della riserva statale, che: *a*) detta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*» dello stesso 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*) il 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». La riserva disposta dal comma 508, primo periodo, non soddisfa i requisiti di cui all'art. 9 d. lgs. 268/1992. Infatti, la finalità della riserva (“copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso”) corrisponde a quella esclusa dall'art. 9 («raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica»).

Ciò risulta confermato dai commi 511 e 515. Il primo, prevedendo una possibile misura alternativa alla riserva di cui al comma 508, conferma che la finalità del comma 508 è il “conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”, cioè la finalità esclusa dall'art. 9 d. lgs. 268/1992. Anche il comma 515 prevede una “misura alternativa” alla riserva di cui al comma 508 e conferma che la finalità del comma 508 è il “concorso al riequilibrio della finanza pubblica”, cioè la finalità esclusa dall'art. 9 d. lgs. 268/1992.

È opportuno ricordare che per tale obiettivo lo Statuto prevede (come tra breve si dirà) diversi e appropriati strumenti, ma esclude lo strumento della semplice riserva all'erario.

Inoltre, se pure la finalità e la destinazione delle risorse fossero appropriate, sarebbe comunque da rimarcare che mancano i caratteri della novità, della specificità e della temporaneità delle spese statali a cui la riserva di gettito prevista dal comma 508 è destinata. Anche sotto questo profilo, dunque, la riserva non corrisponde al modello normativo che la renderebbe ammissibile.

L'illegittimità costituzionale delle “riserve all'erario” è stata confermata dalla sent. 142/2012, che ha dichiarato illegittima la riserva allo Stato del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica, per la mancanza dei presupposti di cui all'art. 9 d. lgs. 268/1992.



È poi intervenuta la sent. 241/2012, che ha accertato, con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia ed all'art. 2, co. 36, d.l. 138/2011, che “nella specie... non risulta realizzata alcuna delle ipotesi statutarie di riserva integrale allo Stato delle entrate erariali”; con riferimento “al citato primo comma dell’art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965 [formulato in modo corrispondente all’art. 9 d. lgs. 268/1992], infatti, ricorrono solo i requisiti relativi alla delimitazione temporale del gettito ed alla sua quantificabilità e distinta contabilizzazione nel bilancio statale (prevista dal secondo periodo del comma 36), ma non ricorre anche il requisito consistente nella «copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo», richiesto anch’esso dall’evocato parametro”. Infatti, “gli obiettivi ai quali è finalizzato il maggior gettito — le indicate «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea» — sono privi della specificità richiesta dall’indicata norma di attuazione statutaria in materia di finanza regionale” (punto 6.1; v. anche i punti da 6.2 a 6.5). Ciò costituisce ulteriore ragione a dimostrazione dell’incostituzionalità del comma 508.

Escluso che l’art. 48 possa trovare fondamento nell’art. 9 d. lgs. 268/1992, è anche da escludere che esso possa ricondursi all’art. 10 e all’art. 10-bis del medesimo decreto.

In primo luogo, l’art. 10, co. 6, ha ad oggetto “una quota del previsto incremento del gettito tributario... spettante alle province autonome”, per cui esso non è applicabile alla Regione.

Inoltre, abrogato l’art. 78 dello Statuto e soppressa la somma spettante in base ad esso (v. anche l’art. 79, co. 1, St.), sono da ritenere inapplicabili le norme attuative dell’art. 78, quale l’art. 10 d. lgs. 268/1992. Questo vale anche per l’art. 10, co. 6, strettamente connesso alla disciplina dell’accordo (menzionato in due punti del comma 6) relativo alla determinazione della quota variabile, ora soppressa. Ancora, l’art. 10, co. 6, prevedeva un meccanismo consensuale per far partecipare le Province “al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica”, che è stato ora sostituito da quelli, sempre consensuali, regolati dall’art. 79: anche sotto questo profilo, dunque, il meccanismo precedente non risulta più operativo. Conferma espressa di ciò si ricava dal testo attuale dell’art. 79, co. 4, secondo cui “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”.

Qualora, in denegata ipotesi, non si ritenesse superato l’art. 10, co. 6, si dovrebbe perlomeno riconoscere che la determinazione della quota in questione dovrebbe pur sempre rispettare il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali. In altre parole, anche venuto meno l’accordo per la determinazione della quota variabile, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l’accordo con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non potendo unilateralmente alterare le regole sulle partecipazioni e gli strumenti con cui la Regione partecipa al risanamento finanziario, disciplinati dall’art. 79 dello Statuto.

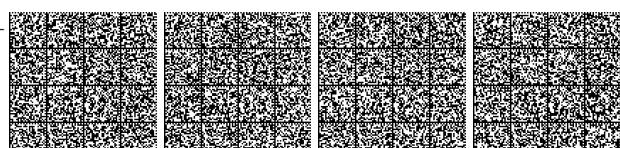
Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell’accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale (v. il punto 3 del ricorso).

In effetti, è assolutamente incongruo ed ad avviso della Regione illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l’assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la recente riforma statutaria.

Inoltre, la norma impugnata non rispetta l’art. 10, co. 6 (sempre nella denegata ipotesi che esso sia ritenuto applicabile), anche perché riserva all’erario tutte “le maggiori entrate”, mentre la norma di attuazione limita ad “una quota del previsto incremento del gettito tributario” la possibilità di destinazione “al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica”.

Infine, il comma 508 viola l’art. 12 l. 243/2012, là dove questo consente solo “nelle fasi favorevoli del ciclo economico” di porre a carico degli enti territoriali un contributo al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, e solo “tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall’andamento del ciclo economico”. Considerato che il comma 508 si applica dall’1.1.2014 al 31.12.2018 e che l’art. 12 l. 243/2012 si applica dall’1.1.2016 (v. l’art. 21, co. 3, l. 243/2012), da tale data fino al 31.12.2018 la riserva prevista dal comma 508 si pone in contrasto con l’art. 12 l. 243/2012, che può fungere da parametro perché si tratta di una legge “rinforzata”, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere ai sensi dell’art. 81, co. 6, Cost.

Il comma 508, primo periodo, viola anche l’art. 79 St. e, di nuovo, il già citato principio dell’accordo (sul quale v. il punto 3 del ricorso).



L'art. 79 stabilisce che "la regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti 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" nei modi di seguito indicati e "con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3" (co. 1), aggiungendo 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" (co. 2).

Sia il comma 3 ("Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale") che il comma 4, poi, stabiliscono la non applicazione alla Regione e alle Province delle norme statali che, in questa materia, valgono per le altre Regioni.

Poiché il comma 508 riserva le maggiori entrate "alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012", ne deriva la violazione delle norme — sopra citate — contenute nell'art. 79 St., che configurano un sistema completo di concorso della Regione e delle Province agli "obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario", non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

In effetti, è assolutamente incongruo e ad avviso della Regione illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia ed è stato ribadito proprio con la riforma statutaria di cui alla l. 191/2009, frutto essa stessa di un solenne accordo tra lo Stato, la Regione Trentino Alto Adige Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Infine, proprio perché agli artt. 69 e 79 St. e al d. 1gs. 268/1992 si è derogato con una fonte primaria "ordinaria", il comma 508 viola anche gli artt. 103 (che prevede il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche dello Statuto), 104 (che prevede la possibilità di modificare "le norme del titolo VI...con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province") e l'art. 107 (che disciplina la speciale procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello Statuto speciale).

Il secondo periodo del comma 508 dispone che "con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione". Si tratta dunque di una norma volta a regolare l'attuazione del primo periodo: la quale, pertanto, è affetta in via derivata dai medesimi vizi sopra illustrati.

In subordine, essa è poi censurabile specificamente ed autonomamente sotto un ulteriore aspetto, cioè per la mancata previsione dell'intesa con questa Regione in relazione al decreto che stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito. Infatti, poiché si tratta di intervenire in relazione a risorse che spetterebbero alla Regione, in una materia dominata dal principio consensuale, risulta specificamente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, la previsione di un decreto ministeriale senza intesa con la Regione Trentino-Alto Adige.

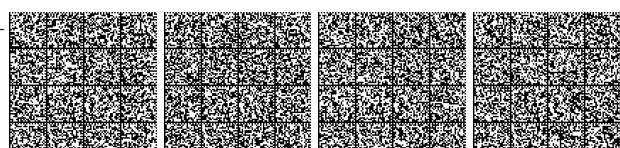
P.Q.M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 55, 388, 427, 429, 487, 499, 500 e 508 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, 24 febbraio 2014

Prof. avv. FALCON - Avv. MANZI

14C00063



N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014
(della Regione Lombardia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Commissariamento delle amministrazioni provinciali -

Previsione di commissariamenti nei casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014 - Previsione che i commissariamenti già avviati e quelli di nuova attivazione cessano al 30 giugno 2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata istituzione o rinnovo di commissariamenti eccezionali basati sulla disciplina di riforma delle Province dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 - Elusione del giudicato costituzionale - Violazione del principio di ragionevolezza - Carenza di un adeguato fondamento sostanziale per la compressione dei diritti elettorali, risultando impedita la diretta elezione degli organi rappresentativi provinciali - Violazione della Carta europea dell'autonomia locale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione delle disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 325 e 441.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117, primo comma, 136, e VIII disp. trans. e fin.; Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985; legge 24 dicembre 2012, n. 243, artt. 15, comma 2, e 21.

Ricorso della regione Lombardia, (codice fiscale 80050050154) in persona del presidente della giunta regionale Roberto Maroni, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. x/1353 del 21 febbraio 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova (codice fiscale FLCGDM45C06L736E), dall'avv. Luigi Manzi di Roma (codice fiscale MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto in Roma presso l'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

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

degli artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117 primo comma, 136 e della VIII disp. transitoria e finale Cost.;

della Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439;

dell'art. 15, comma 2, e dell'art. 21, legge n. 243/2012,
sotto i profili e nei modi di seguito illustrati.

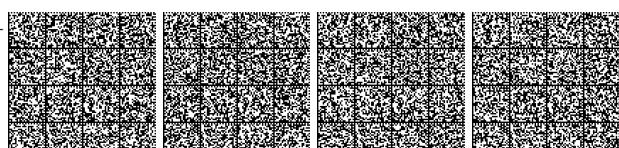
FATTO

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il venir meno della riforma dell'ordinamento provinciale privava dunque i commissari sia della loro legittimazione sia del loro compito istituzionale. Giuridicamente, diveniva necessario rimettere in moto, per quanto possibile, le regole ordinarie, e dunque semmai incaricare i commissari, sulla base di una nuova legittimazione, di organizzare il rinnovo



delle amministrazioni provinciali scadute, secondo le regole del testo unico enti locali (come ha giustamente ritenuto e deciso, sulla base degli eventi, il TAR della Liguria, nella sentenza n. 295 del 2014).

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

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

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

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

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

Ad avviso della ricorrente regione Lombardia le nuove disposizioni recate dai commi 325 e 441 della legge n. 147 del 2013 sono costituzionalmente illegittime per le ragioni che verranno di seguito esposte. Sia consentito qui di aggiungere che le norme qui contestate produrranno i loro effetti anche in Lombardia, e che la regione Lombardia ricorre anche in rappresentanza e su espressa richiesta degli enti locali della regione, come risulta dalla deliberazione del consiglio delle autonomie locali del 14 febbraio 2014, in applicazione dell'art. 54, comma 6, dello statuto di autonomia, e dell'art. 10, comma 1, della lettera c), della legge regionale n. 22/2009.

DIRITTO

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

Come risulta dalla esposizione in fatto, le disposizioni qui impugnate (commi 325 e 441, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147) sono strettamente legate alla disciplina sulla riforma delle province recata dall'art. 23, commi da 14 a 20-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214); e dagli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

Esse, in effetti, non fanno che disporre nuovi commissariamenti e prostrarre sino al 30 giugno 2014 quelli già disposti nella stessa prospettiva e secondo le stesse regole entro le quali erano disposti i precedenti commissariamenti «straordinari». Ciò risulta agevolmente dalla circostanza che il comma 325 — nel disporre i nuovi commissariamenti — si richiama alle le disposizioni di cui all'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, a loro volta fondate sulla vigenza del decreto-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012; e dalla circostanza che il comma 441 — nel prostrarre i commissariamenti fino al 30 giugno 2014 — si riferisce a quelli di cui all'art. 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 (cioè sempre quelli disposti dal decreto-legge n. 201 del 2011) e a quelli disposti — ancora — in applicazione dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228: cioè sempre a quelli di cui al complesso normativo formato dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012.

Si tratta, dunque, ancora di un commissariamento finalizzato non al ripristino delle amministrazioni provinciali elette, ma all'attuazione di norme di riforma delle province (art. 23, commi da 14 a 20-bis, decreto-legge n. 201/2011; e artt. 17 e 18, decreto-legge n. 95/2012): di quelle stesse norme di riforma che sono state dichiarate incostituzionali da codesta ecc.ma Corte costituzionale con sentenza 3-19 luglio 2013, n. 220.



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

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

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

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

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

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

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

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

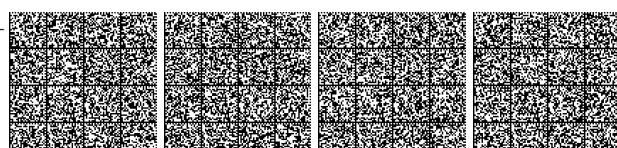
Se pure non vi fosse il vizio indicato al precedente punto 1, ad avviso della ricorrente regione gli impugnati commi sarebbero ugualmente illegittimi per violazione degli artt. 1, 5, 114, VIII Transitoria e finale della Costituzione.

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

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

Invece, il commissariamento delle province sino al 30 giugno del 2014, disposto dai commi 325 e 441 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, non solo è privo della motivazione che potrebbe giustificarlo (la gestione dell'ente per il tempo necessario per pervenire a nuove elezioni, secondo quanto dispone l'art. 141 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo n. 267/2000), ma persegue, sulla base di norme non più vigenti, la finalità opposta di evitare le nuove elezioni.

Tale finalità si riverbera dunque in violazione delle norme che assicurano il carattere democratico e direttamente rappresentativo dell'ente provinciale, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica. Risultano dunque violate le disposizioni costituzionali di cui all'art. 1, in connessione con l'art. 5 e con l'art. 114 Cost., che tali principi di democraticità e diretta rappresentanza popolare esprimono anche in relazione alle province, oltre che il relazione allo Stato, alle regioni ed ai comuni. D'altronde, già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione era



considerato acquisito tale carattere dell'ente provincia, come emerge tra l'altro dalla VIII Disposizione finale e transitoria della Costituzione, che imponeva di convocare entro un anno «le elezioni dei consigli regionali e degli organi eletti delle amministrazioni provinciali»: dove è evidente che per «elezioni» e per «organi eletti» si intendo organi eletti direttamente dai cittadini.

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

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

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

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

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

Ciò anche a prescindere dai dubbi di legittimità costituzionali relativi allo stesso disegno di legge in corso di discussione, in relazione alla possibilità di escludere il voto popolare per la formazione degli organi fondamentali dell'ente provinciale.

Sono note, infatte, le contestazioni che incontra la tesi che sia possibile contraddirre il carattere direttamente elettivo delle province con semplice legge ordinaria: contestazioni che la regione Lombardia ha già ritenuto fondate quando ha presentato a codesta ecc.ma Corte costituzionale il ricorso n. 24 del 2012, deciso anch'esso con la sentenza n. 220 del 2013.

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

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

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

Posto che non può essere messo in dubbio che la provincia, per come è disegnata dalla Costituzione, costituisca «autonomia locale» ai sensi della Carta europea, occorre qui ricordare che l'art. 3 di essa afferma non solo che alle autonomie locali deve essere riconosciuto «il diritto e le capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di



affari pubblici», ma esige che tale diritto sia «esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

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

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

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

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

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

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

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

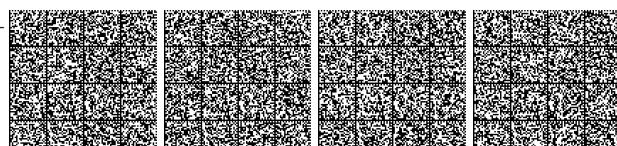
Non si può negare, infatti, che anche in questo caso — come in quello giudicato da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2013, si tratti di «una disciplina normativa “foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della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

Né potrebbe obiettarsi che, al contrario, la nomina di un commissario sia volta ad assicurare la corretta gestione amministrativa. Ciò sarebbe vero ove l'amministrazione commissariale fosse imposta da coerenti presupposti (tali da condurre allo scioglimento di organi rappresentativi di governo, come stabilito dall'art. 141 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo n. 267/2000), e soprattutto se fosse il necessario punto di passaggio per il rinnovo degli organi amministrativi previsti dalle leggi, conformemente agli indirizzi costituzionali.

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

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

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



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

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

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

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

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

P. Q. M.

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

Prof. avv. FALCON - Avv. MANZI

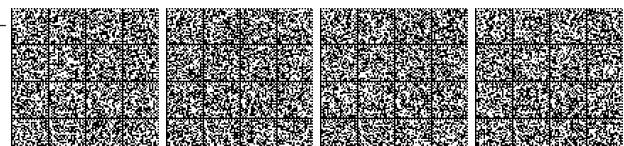
14C00064

N. 49

*Ordinanza del 15 novembre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria
nel procedimento civile promosso da Voccio Luigi 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. 298/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Voccio Luigi, nato a Messina il 3 marzo 1970, cod. fisc. VCCLGU70C03F158R, rappresentato e difeso dall'avv. Teresa Notaro del Foro di Messina per procura a margine del ricorso, ricorrente;

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

Visto il ricorso presentato in data 31 ottobre 2013 da Voccio Luigi, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una controversia da lui promossa, con ricorso depositato in data 20 aprile 2004, innanzi alla sezione lavoro del Tribunale di Messina, contro l'INAIL, per il conseguimento di rendita o vitalizio a seguito di infortunio sul lavoro (controversia conclusa con il rigetto della domanda all'esito del giudizio d'appello, con sentenza passata in giudicato);

Vista la documentazione allegata;

OSSERVA

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Appello di Messina, sezione lavoro, n. 1221/13, emessa il 6 giugno 2013 e depositata il 21 giugno 2013, che ha accolto l'appello proposto dall'Inail avverso la sentenza di primo grado (n. 2711/06) con la quale il Giudice del lavoro di Messina aveva accolto la domanda di Voccio Luigi, ed ha rigettato detta domanda, compensando tra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio, tranne le spese di CTU, poste a carico dell'Inail.

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

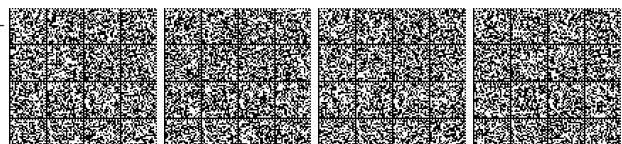
2. - La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.

Reputa questo incidente, in conformità con l'indirizzo già seguito da questa Corte, che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: cd. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, o 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'irrilevanza 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 da fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a)* in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b)* in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

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

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere 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 finzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Carta 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 incidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett. a) dell'art. 21 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 socombenza, 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 socombenza 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 socombenza.



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 risalti 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 incidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

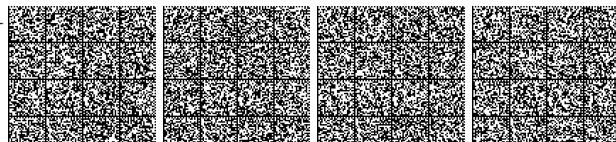
i) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 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 giovarsi 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 (contrastò 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 rilevantemente 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 riccvibilità (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 ritenete 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 al 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 statuzioni, 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 avanzò 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 statuzione 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., I 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, 11 novembre 2013

Il Giudice: STILO

14C00077

N. 50

Ordinanza del 15 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da S.P.G. e in proprio n. q. di genitore esercente la potestà sulla minore P.B.L. e P.L. 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.

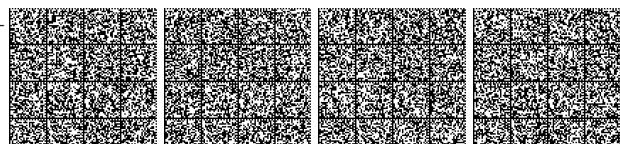
LA CORTE D’APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale n. 303/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex L. n. 89/2001, ad istanza di S.P.G. nata a Lentini (CT) il 4 dicembre 1970, in proprio e n.q. di genitore esercente la potestà sulla minore P.B.L., nata a Catania il 3 dicembre 1997, e P.L. nato a Bronte (CT) il 23 gennaio 1991, tutti n.q. di eredi di P.M.A., deceduto in data 24 febbraio 2005, rappresentati e difesi dall’avv. Antonella Smiriglia Fava, PEC: antonella.smiriglia@avvocatipatti.it, per mandato in atti, domiciliati in Reggio Calabria, via Gebbione 9-G, ricorrenti;

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.

Visto il ricorso proposto in data 4 novembre 2013 da S.P.G. in proprio e n.q. di genitore esercente la potestà sulla minore P.B.L. e P.L. tutti n.q. di eredi di P.M.A. con il quale viene richiesto l’indennizzo per l’irragionevole durata del giudizio civile svoltosi dinanzi al Tribunale di Messina, conclusosi in primo grado con sentenza n. 999/09 del 7 maggio 2009, in appello con sentenza della Colte di Appello di Messina n. 59/13 del 29 gennaio 2013 (controversia conclusasi con la condanna dei ricorrenti);

Vista la documentazione allegata, osserva.



1. — La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Appello di Messina n. 59/13 del 29 gennaio 2013, che ha parzialmente riformato — confermandola nel resto — la sentenza di primo grado, condannando S.P.G. n.q. di erede di P.M.A., passata in giudicato in data 10 maggio 2013.

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

Reputa questo decadente 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 ED.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'irrilevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex alii* 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 dell'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.

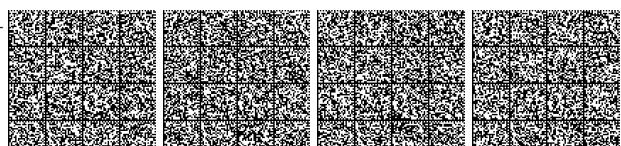
In secondo luogo perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo 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-quinquies, b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista dei 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;

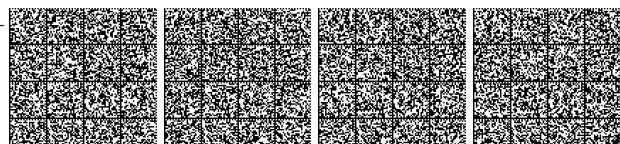
alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

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 allargare 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 incidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett *a*) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente «condannata a norma dell'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, 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 pensate 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 a 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 alii* 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 incidente 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 giovarsi 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 dei 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»).

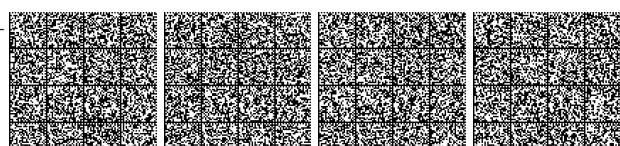
3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953, n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla 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 (contrastò 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 alius* 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35, comma 3^o, 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 comprensione 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 consentire 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 inconfondibilmente 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 statuzioni, di cui al dispositivo.



4. — È infine appena il caso di precisare che le superiori considerazioni sono pienamente applicabili alla fattispecie del presente giudizio, vale a dire della soccombenza della parte convenuta nel processo presupposto: il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa — come nel caso di specie — 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 avanza 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., l 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, 14 novembre 2013

Il giudice delegato: AMATO

14C00078



N. 51

Ordinanza del 28 novembre 2013 emessa dal Giudice della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Barillaro Teresa e Barillaro Nicola n.q. di eredi di Barillaro Ferdinando 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. 320/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex L. n. 89/2001, ad istanza di Barillaro Teresa, nata a Messina il 15/04/1972, e Barillaro Nicola, nato a Messina il 20/08/1970, entrambi n.q. di eredi di Barillaro Ferdinando, rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Mazzei, PEC: avvantonomazzei@puntopec.it, per mandato in atti, domiciliati in Reggio Calabria, Piazza Castello presso questa Cancelleria, ricorrenti;

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.

Visto il ricorso proposto in data 13 novembre 2013 da Barillaro Teresa e Barillaro Nicola, n.q. di eredi di Barillaro Ferdinando, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio civile svoltosi dinanzi alla Pretura di Messina, sezione distaccata di S. Teresa di Riva (iscritto al n. 74/94 RGAC), conclusosi con sentenza della Corte di Appello di Messina, sezione lavoro n. 797/13 del 17/05/2013;

Vista la documentazione allegata, osserva.

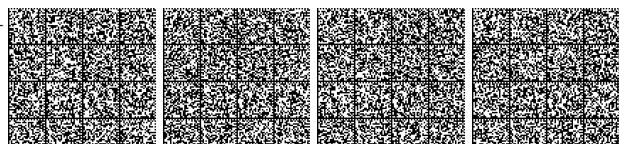
1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte di Appello di Messina, sezione lavoro n. 797/13 del 17/05/2013, che ha respinto l'appello di Barillaro Ferdinando, dante causa degli attuali ricorrenti, confermando la sentenza di primo grado (Pretura di Messina, sezione distaccata di S. Teresa di Riva del 10/03/1994) che respingeva la domanda del Barillaro.

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'irrilevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex alitis* 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 fatispecie 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 — sindicare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

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

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

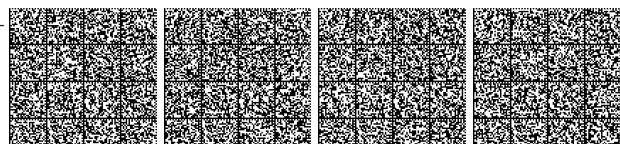
In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di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

2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo — nella seconda parte — a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al “valore del diritto accertato dal giudice”, ove questo risulti inferiore al valore della causa. Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite (“anche in deroga al comma 1”, precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

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

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

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.



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

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere 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 incidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett. a) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'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 alii* 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 incidente 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 giovarsi 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 (contrastò 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'avvenenza 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 rilevantemente 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 statuzioni, di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., I 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, 25 novembre 2013

Il Giudice delegato: AMATO

14C00079



Ordinanza del 28 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel provvedimento civile promosso da Martino Cinnira Silvana 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. 324/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Martino Cinnira Silvana, nata a S. Marco D'Alunzio (ME) il 5 novembre 1956, n.q. di legale rappresentante della Farmacia Paratore-Martino, corrente in Patti (ME), rappresentata e difesa dall'avv. Lara Trifilò, pec: avv.laratrifilo@pecgiuffre.it, per mandato in atti, elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Gebbione, 9-G (studio Siniriglia), 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;

Visto il ricorso proposto in data 16 novembre 2013 da Martino Cinnira Silvana, n.q. di legale rappresentante della Farmacia Paratore-Martino, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio civile svolto dinanzi al Tribunale di Patti (iscritto al n. 1175/94 RGAC), conclusosi (controversia conclusasi con la condanna della ricorrente) con sentenza del Tribunale di Patti n. 84/12 del 18 febbraio 2012;

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. La fattispecie.

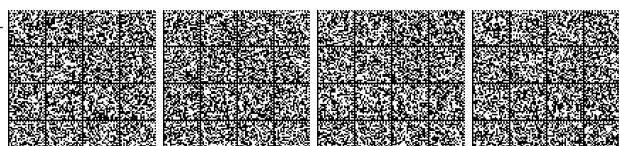
Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Patti n. 84/12 del 18 febbraio 2012, che ha respinto la domanda dell'attuale ricorrente condannandola anche al pagamento delle spese processuali.

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

Reputa questo incidente 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), legge cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ...».

Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione o (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'irrilevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex alii* 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.

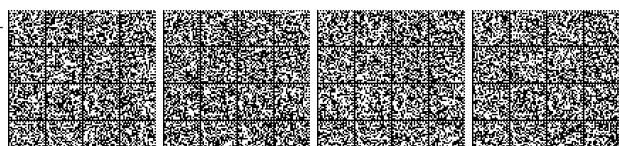
2.2.2. La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo — nella seconda parte — a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al “valore del diritto accertato dal giudice”, ove questo risulti inferiore al valore della causa.

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-*quinquies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere 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 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.

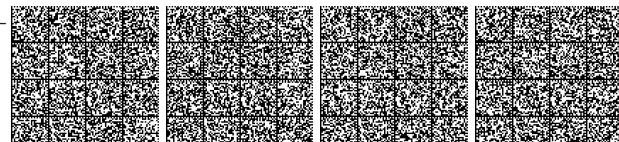
2.4. Non ignora questo incidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett. a) dell'art. 2 legge Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente "condannata a norma dell'articolo 96 del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

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera socombenza, 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, 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 socombenza 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 allis* 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.

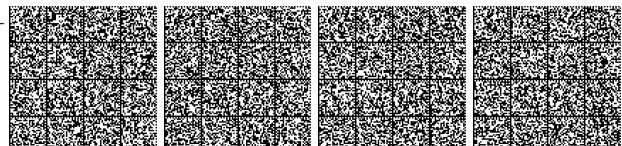
Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei 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 giovarsi 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, legge 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. Sotto il primo profilo (contrastò 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 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 rilevantemente 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. 19.10.2010, 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* danno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di 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”.

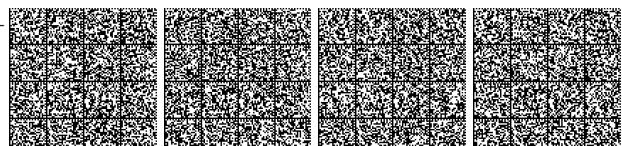
La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del 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 statuzioni, di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., I legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001, n. 89 (introdotto dall’art. 55, comma 1°, lettera b), decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134), per contrasto con l’art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell’indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l’impossibilità di liquidare in alcuna misura un’equa riparazione in favore della parte che nel processo presupposto sia risultata interamente soccombente;

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



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

Reggio Calabria, 25 novembre 2013.

Il Giudice delegato: AMATO

14C00080

N. 53

Ordinanza del 28 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Tilenni Risignolo Carmela 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. 327/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Tilenni Rosignolo Carmela, nata a S. Agata Militello (Messina) il 13 dicembre 1970, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Riolo, PEC: avvgiusepperiolo@puntopec.it, per mandato in atti, eletivamente domiciliata in Reggio Calabria, via Miraglia 19 (studio Florio), ricorrente;

Contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato presso i cui uffici a via del Plebiscito n. 15 in Reggio Calabria è domiciliato *ope legis*, resistente.

Visto il ricorso proposto in data 18 novembre 2013 da Tilenni Rosignolo Carmela con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del giudizio civile svolto dinanzi al Tribunale di Patti (iscritto al n. 4104/02 RG), conclusosi (controversia conclusasi con la condanna della ricorrente) con sentenza del Tribunale di Patti n. 1175/12 del 18 maggio 2012, passata in giudicato in data 18 maggio 2013;

Vista la documentazione allegata, osserva.

1. — La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Patti n. 1175/12 del 18 maggio 2012, che ha respinto la domanda dell'attuale ricorrente.

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

Reputa questo incidente 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'irrilevanza 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.

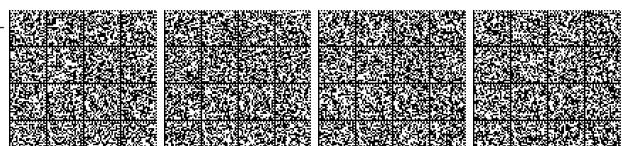
2.2. — Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale “la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, 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'accoglitiblità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.



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

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a)* in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b)* in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

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

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'avere 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.

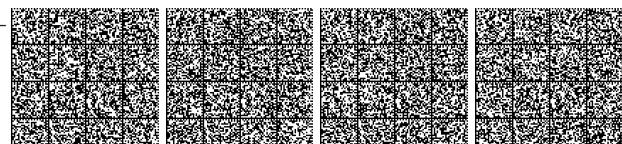
Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di «non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia 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 incidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinquies* lett. a) dell'art. 21. 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, 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 alii* 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 incidente 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 attribuito da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovarsi degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

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

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

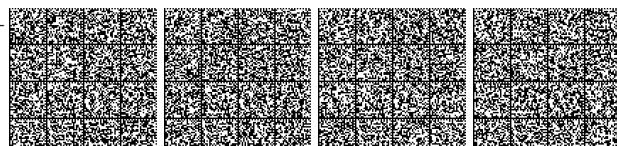
3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione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

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

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis, comma 3, ultimo inciso, legge 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 (contrastò 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 rilevantemente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 3, lettera b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita de minimis non 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*).

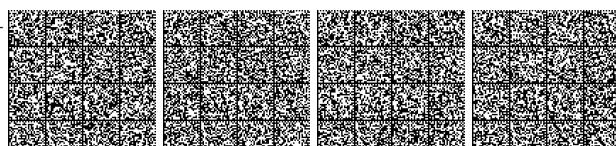
In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto “la soglia minima” di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; 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 statuzioni, di cui al dispositivo.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., I 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, nr. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22 giugno 2012, nr. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, nr. 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, 25 novembre 2013

Il Giudice delegato: AMATO

14C00081

LOREDANA COLECCCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-017) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5^a SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI
(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale	€ 302,47
- semestrale	€ 166,36

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)* (di cui spese di spedizione € 20,95)*	- annuale € 86,72 - semestrale € 55,46
--	---

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5^o Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTI 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

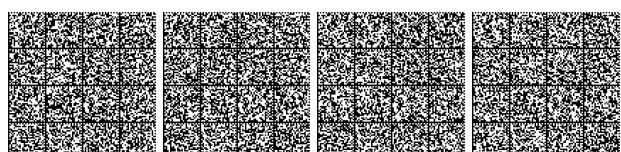
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





MODALITÀ PER LA VENDITA

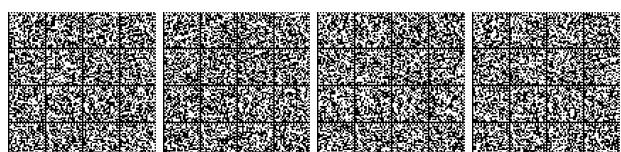
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it
e www.gazzettaufficiale.it.**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 4 1 6 *

€ 12,00

