

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 ottobre 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

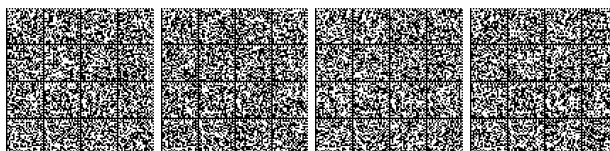




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **238.** Sentenza 22 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Diritto internazionale consuetudinario e pattizio - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) - Obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della CIG che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per i crimini commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.
- Legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945) art. 1; legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), art. 3.
- Pag. 1
- N. **239.** Sentenza 22 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari per i condannati per taluni delitti in assenza di collaborazione con la giustizia - Detenzione domiciliare speciale a favore delle condannate madri di minori di età non superiore a dieci anni.
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1.
- Pag. 15
- N. **240.** Ordinanza 22 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-*bis*, comma 3.
- Pag. 25
- N. **241.** Sentenza 22 - 24 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Enti locali - Possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem e della Cispel.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 271, comma 2.
- Pag. 46
- N. **242.** Sentenza 22 - 24 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione - Requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici non statali.
- Legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), art. 1, comma 4, lettera *f*).
- Pag. 50



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 64. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 (della Regione Campania).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi - Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento - Previsione che il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e *audit* istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni - Ricorso della Regione Campania - Denunciato accentramento di funzioni amministrative in capo al Ministero dell'economia e delle finanze - Invasione delle sfere di competenza regionali in ambito amministrativo - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 9, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 97, 118 e 120.

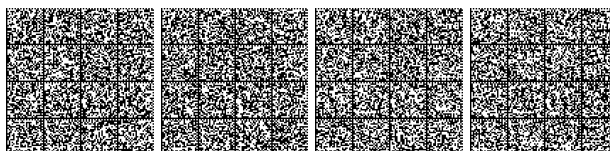
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Amministrazione sobria - Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate - Previsione che a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al Primo Presidente della Corte di cassazione, di cui agli artt. 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente - Previsione che a decorrere da quella data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti artt. 23-*bis* e 23-*ter* si intendono sostituiti da tale importo - Previsione che le Regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo ai sensi dell'art. 1, comma 475, della legge n. 147 del 2013 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata introduzione di un taglio selettivo della spesa pubblica regionale, in violazione della competenza legislativa e dell'autonomia finanziaria, amministrativa e organizzativa regionale - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa - Interpretazione della norma statale nel senso di riconnettere al mancato adeguamento il taglio dei trasferimenti di risorse statali nei confronti delle Regioni - Introduzione di una misura sanzionatoria sproporzionata e illogica lesiva della discrezionalità della Regione ricorrente - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria - Estensione del termine previsto per l'adeguamento anche alle società partecipate in violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo e terzo, 118, 119, 120 e 123.

Pag. 57

- N. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2014 (della Provincia autonoma di Trento).

Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale - Applicabilità fino al 2013 della riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione ai fini della confluenza nel Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e destinazione dal 2014 delle maggiori entrate alla copertura degli oneri derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata violazione del regime di autonomia finanziaria provinciale - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e dei principi di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo a precedente ricorso (n. 142 del 2011) proposto alla Corte costituzionale dalla stessa Provincia autonoma avverso l'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011.



- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, comma 1.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione che alla riduzione concorrono, per il 2014, le Regioni e le Province autonome con un risparmio di 700 milioni di euro, le Province e le Città metropolitane con un risparmio di 340 milioni di euro e i Comuni con 360 milioni di euro - Previsione che le stesse riduzioni sono applicabili, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015 - Previsione che la determinazione degli obiettivi di spesa per le Province, i Comuni e le Città metropolitane è effettuata con le modalità di cui all'art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Previsione che le Regioni e le Province autonome possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione di norme statali di coordinamento finanziario diretto o, in subordine, prive del carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo e delle procedure per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Imposizione unilaterale alle Province autonome di un ulteriore contributo alla finanza pubblica - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome, delle competenze provinciali in materia di finanza locale e dell'autonomia di spesa comunale - Possibile sottrazione ed acquisizione al bilancio statale di risorse provinciali.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6, 7 e 10.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Previsione dall'anno 2014 di tetti massimi di spesa al conferimento degli incarichi e alla stipula dei contratti, determinati in termini percentuali rispetto alla spesa di ciascuna amministrazione per il proprio personale dipendente, come risultante dal conto annuale del 2012 - Previsione per le autonomie territoriali della facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei tetti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione di norme statali di coordinamento finanziario diretto - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome e degli enti locali trentini - Possibile sottrazione ed acquisizione al bilancio statale di risorse provinciali.

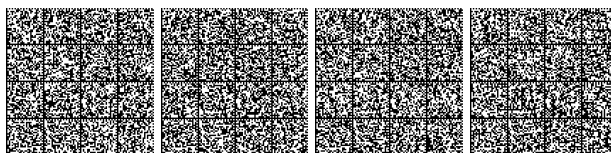


- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito dall'art. 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione delle spese fiscali - Previsione che siano individuati e ridotti, con decreto ministeriale, i Comuni nei quali, a decorrere dall'anno d'imposta 2014, si applica l'esenzione dall'ICI per i terreni ricadenti in aree montane o di collina; che sia recuperato al bilancio statale il conseguente maggior gettito annuo di almeno 350 milioni di euro; e che il recupero avvenga, per i Comuni delle Province autonome, con il meccanismo dell'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria provinciale in materia di finanza locale e di tributi locali - sottrazione ai Comuni di risorse ad essi destinate - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Contrasto con il sistema statuario di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del principio dell'accordo e delle procedure per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Contrasto con la norma statutaria che riserva alle Province autonome i nove decimi di tutte le entrate tributarie destinate in via generale allo Stato - Irragionevolezza complessiva del meccanismo previsto dalla norma censurata.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 22, comma 2, sostitutivo dell'art. 4, comma 5-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Previsione per la Provincia autonoma di Trento di un concorso finanziario di 42 milioni di euro per l'anno 2015 e di 59 milioni di euro per gli anni dal 2015 al 2017 mediante riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 - Previsione per la medesima Provincia autonoma di un ulteriore concorso di 36.507 migliaia di euro per l'anno 2014 e di 24.891 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015-2017 da realizzare mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Richiamo alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 14 del 2014 e n. 35 del 2013) avverso gli artt. 1, commi 499, 500 e 526, della legge n. 147 del 2013 e 1, commi 455 e 456, della legge n. 228 del 2012 - Denunciata determinazione unilaterale da parte dello Stato degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario, in contrasto con le previsioni statutarie sul concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo e delle procedure di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome - Indebita acquisizione forzata al bilancio statale di risorse provinciali - In subordine: Violazione del principio di ragionevolezza.

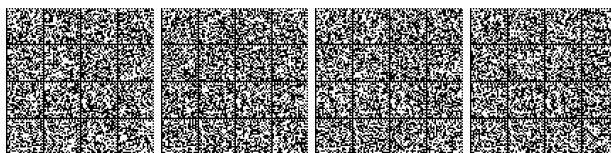


- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 1, 2 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica - Previsione di un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome e recepiti con intesa sancita dalla Conferenza permanente o, in mancanza d'essa, determinati dal Governo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con il principio dell'applicabilità delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 alle autonomie speciali solo per le parti in cui risultino ad esse più favorevoli - Imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario, in contrasto con le previsioni statutarie sul concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo e delle procedure di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Carattere meramente virtuale dell'intesa in Conferenza permanente - Inosservanza del riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione - Possibile acquisizione indebita al bilancio statale di risorse provinciali.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, comma 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica - Previsione che i Comuni assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, con corrispondenti riduzioni del fondo di solidarietà comunale - Previsione che il riparto delle riduzioni tra i Comuni è determinato con decreto del Ministro dell'interno - Previsione che, in caso di incapienza, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle somme nei confronti dei Comuni interessati all'atto del riversamento agli stessi Comuni dell'IMU e che le somme recuperate sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Previsione che i Comuni possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata violazione del potere di coordinamento finanziario spettante alla ricorrente nei confronti degli enti locali - Violazione della competenza provinciale primaria in materia di finanza locale e del divieto di attribuire competenze amministrative ad organi statali nelle materie di competenza propria provinciale - In subordine: sottrazione alla ricorrente del potere di ripartire le riduzioni tra i Comuni trentini - Violazione della competenza provinciale in materia di finanza locale e delle competenze amministrative degli organi provinciali.



- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 47, commi 8, 9, 11 e 12.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria delle spese disposte dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Previsione che, ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e dalle minori spese derivanti dal medesimo decreto-legge - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata riserva allo Stato di entrate statutariamente spettanti alle Province autonome (in particolare, delle maggiori entrate e dei risparmi di spesa derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014) - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e della competenza provinciale in materia di finanza locale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 10.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Pag. 61

- N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2014 (della Regione Siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Emendamento alla legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”) - Previsione che la futura revisione del sistema fiscale finalizzato alla riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, ove attuata per mezzo di decreti delegati che prevedano nuovi e maggiori oneri, debba trovare copertura in altri decreti legislativi a loro compensazione e che a tal fine le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 1, comma 11.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 (in combinato disposto con l'art. 2 d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), 14, 17, 37, 38 e 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Prevista maggiorazione dello 0,5% sul tributo dell'11% previsto sui fondi pensione, con riserva allo Stato di quota della maggiore imposta per 4 milioni di euro, al fine di alimentare il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 4, comma 6-ter.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 (in combinato disposto con l'art. 2 d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), 14, 17, 37, 38 e 43.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
- Prevista destinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale
effettivamente incassate nel 2013 rispetto a quelle conseguite nel 2012 a copertura
degli oneri conseguenti all'applicazione del decreto-legge impugnato - Ricorso della
Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, commi 1 e 1-bis.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 14, 17, 37 e 38.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
- Previsione che il mancato versamento da parte delle province e delle città metro-
politane del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico venga direttamente
recuperato dall'Agenzia delle Entrate a valere sui versamenti per imposte sull'as-
sicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli
a motore - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia
finanziaria regionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 47, commi da 1 a 7.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 14, 17, 37 e 38.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
- Previsione che le maggiori entrate conseguite, per effetto delle misure nello stesso
comma indicate, sono destinate a copertura finanziaria delle riduzioni previste dal
decreto-legge impugnato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione
dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Vio-
lazione del principio di territorialità delle imposte spettanti alla Regione Siciliana.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 10.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 17, 36, 37, 38 e 43. Pag. 81

N. 180. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 1° aprile 2014.

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del pro-
cesso - Esclusione della fase delle indagini preliminari dal computo della durata del
processo - Violazione dei principi del giusto processo - Lesione del diritto a un equo
processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti
dell'uomo (CEDU) - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo
- Esclusione dal computo della durata del processo del tempo in cui esso è sospeso
senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti
- Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione dei principi del giusto pro-
cesso - Lesione del diritto a un equo processo sancito dall'art. 6 della Convenzione
europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) - Inosservanza di vincoli
derivanti dagli obblighi internazionali.

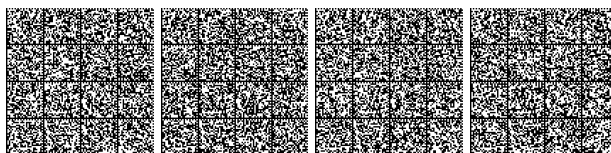
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-quater, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). . . Pag. 85



- N. 181. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 14 ottobre 2013.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della "durata ragionevole" dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione ad esso dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....
- Pag. 89
- N. 182. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 maggio 2014.
Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Previsione che la Sezione disciplinare del C.S.M., nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonizione e dalla ricasazione, può disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio quando, per la condotta tenuta, la permanenza nella stessa sede o nello stesso ufficio appare in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Previsione che il trasferimento è sempre disposto quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109/2006, nonché nel caso in cui è inflitta la sanzione della sospensione delle funzioni - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, atteso l'automatismo della sanzione in contrasto con il principio della gradualità sanzionatoria.
- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo.
 - Costituzione, art. 3.....
- Pag. 92
- N. 183. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 30 giugno 2014.
Maternità ed infanzia - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità - Previsione per i liberi professionisti (nella specie, iscritti alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza ragionieri e periti commerciali) che l'indennità di maternità di cui all'art. 70 spetta, altresì, per l'ingresso del bambino adottato o affidato, a condizione che non abbia superato i sei anni d'età - Violazione del principio di tutela della maternità ed infanzia - Violazione del principio della tutela delle lavoratrici - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato deterioramento delle lavoratrici libere professioniste rispetto alle lavoratrici dipendenti e alle lavoratrici autonome, nonché per la diversa disciplina rispetto alle adozioni internazionali.
- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 72.
 - Costituzione, artt. 3, 31 e 37.....
- Pag. 95
- N. 184. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 18 ottobre 2013.
Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsione introdotta da decreto legislativo in violazione di principi, limiti e scopo della delega - Contrasto con disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Violazione del diritto di proprietà a causa della riduzione del canone locatizio sotto i valori di mercato - Ingiustificata disparità di trattamento tra contratti di locazione ad uso abitativo e ad "uso diverso".



- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
 - Costituzione, artt. 3, 42, 70 e 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, lett. d); legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6 e 10. Pag. 98
- N. 185. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Campobasso del 19 giugno 2014.
Contenzioso tributario - Sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato - Previsione che gli effetti della sospensione cessano dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado - Mancata previsione della provvisoria esecutività della sentenza favorevole al contribuente pronunciata dalla Commissione tributaria provinciale in merito ad atti di diniego - Ingiustificata disparità di trattamento tra fisco e contribuente - Irrazionalità della scelta del legislatore - Violazione del principio del giusto processo e dell'effettività del diritto di difesa.
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 47 e 68.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 101
- N. 186. Ordinanza del Collegio arbitrale di Roma del 16 giugno 2014.
Arbitrato - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità - Controversia su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'art. 240 - Previsione della possibilità di deferimento ad arbitri solo previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della pubblica amministrazione - Previsione, altresì, che l'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso in cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, ovvero il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultanti dal codice di procedura civile - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica e privata - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.
- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 241, comma 1, come modificato dall'art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012, n. 190.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111.
- Arbitrato - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità - Controversia su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'art. 240 - Previsione della possibilità di deferimento ad arbitri solo previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della pubblica amministrazione - Previsione, altresì, che l'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso in cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, ovvero il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli - Previsione non applicabilità di dette disposizioni agli arbitrati conferiti o autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge censurata - Conseguente applicabilità retroattiva alle clausole compromissorie stabilite prima dell'entrata in vigore della norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultanti dal codice di procedura civile - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica e privata - Lesione dei principi del giusto processo.**
- Legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 25.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111. Pag. 107



N. 187. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 19 giugno 2014.

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,48 (*rectius*: euro 103.291,38) - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2014.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 113



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 238

Sentenza 22 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Diritto internazionale consuetudinario e pattizio - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) - Obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della CIG che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per i crimini commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.

- Legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945) art. 1; legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), art. 3.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente

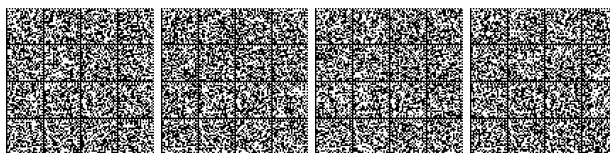
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945) e dell'art. 1 [*recte*: art. 3] della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), promossi dal Tribunale di Firenze con tre ordinanze del 21 gennaio 2014 rispettivamente iscritte ai nn. 84, 85 e 113 del registro ordinanze 2014, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 23 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di S.F., di A.M. ed altri e di B.D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato Joachim Lau per S.F., per A.M. ed altri e per B.D. e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre distinte ordinanze di identico tenore, adottate il 21 gennaio 2014 (reg. ord. n. 84, n. 85 e n. 113 del 2014), il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale: 1) della «norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella sentenza del 3 febbraio 2012, nella parte in cui nega la giurisdizione, nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte, nello Stato del giudice adito, iure imperii dal Terzo Reich; 2) dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), nella parte in cui, recependo l'art. 94 dello Statuto dell'ONU, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano; 3) dell'art. 1 (*recte*: art. 3) della legge 14 gennaio 2013 n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii dal Terzo Reich nel territorio italiano, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione.

Le richiamate norme vengono censurate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., in quanto, impedendo l'accertamento giurisdizionale e l'eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano, investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato, anche se nell'esercizio dei poteri sovrani (iure imperii), contrasterebbero con il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, consacrato nell'art. 24 Cost., il quale è principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano ed in quanto tale costituisce limite all'ingresso sia delle norme internazionali generalmente riconosciute, ex art. 10, primo comma, Cost., che delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere stato adito: in riferimento al primo giudizio, dal signor F. S. per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportato a Mauthausen in data 8 giugno 1944, dove fu liberato solo il 25 giugno 1945, dopo innumerevoli sofferenze; in riferimento al secondo giudizio, dai legittimi eredi del signor L. C. per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche l'8 settembre 1943, deportato in Germania per essere adibito al lavoro forzato, ucciso in uno dei lager di Kahla-Thuringa in Germania e, secondo la Croce rossa internazionale, sepolto in una fossa comune con seimila prigionieri, ridotti in schiavitù; in relazione al terzo giudizio, dal sig. D. B., per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche il 9 settembre 1943 a Verona, nell'ospedale dove era ricoverato, dal quale fu deportato in Germania per essere adibito al lavoro forzato, segregato nel campo di concentramento di Zeitz, uno dei sottolager di Buchenwald, prima di essere trasferito nel campo di Hartmannsdorf Stammlager IVF e poi ancora a Granschutz dove veniva liberato dagli alleati alla fine della guerra.

Il rimettente ricorda che la Repubblica federale di Germania, costituitasi nei giudizi, eccepiva il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana e chiedeva al giudice di dare attuazione alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, non accettando il contraddittorio sul merito della vicenda. Pertanto, il giudice rimettente sollevava la predetta questione di legittimità costituzionale delle norme che gli imponevano di declinare la giurisdizione.

1.2.- Il Tribunale di Firenze osserva che la questione oggetto dei giudizi consiste nel valutare se l'ordinamento giuridico entro il quale il giudice italiano è chiamato a decidere le controversie, nel conformarsi alle norme dell'ordinamento giuridico internazionale generalmente riconosciute, imponga al giudice dello Stato dove il crimine internazionale è stato commesso di negare l'accesso al giudizio civile risarcitorio di accertamento e condanna, anche quando sul proprio territorio sia stato leso un diritto fondamentale, mediante un crimine di guerra e contro l'umanità, ancorché ad opera di uno Stato estero nell'esercizio di poteri sovrani.

Dopo aver precisato che non è in contestazione la natura di crimine internazionale dei fatti oggetto di causa e la loro potenzialità lesiva di diritti fondamentali, il rimettente ricorda che, prima della sentenza della CIG, la Corte di cassazione aveva affermato che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri riconosciuta dal diritto internazio-



nale non ha carattere assoluto, ma può trovare un limite anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità, ove le condotte integrino crimini contro l'umanità, tali da configurare un crimine internazionale (sentenze n. 5044 del 2004 e n. 14202 del 2008).

Il giudice rimettente rileva, tuttavia, che, a seguito della pronuncia emessa dalla CIG in data 3 febbraio 2012, secondo la quale «il diritto consuetudinario internazionale continu[a] a prevedere che ad uno Stato sia riconosciuta l'immunità in procedimenti per illeciti presumibilmente commessi sul territorio di un altro Stato dalle proprie forze armate ed altri organismi statali nel corso di un conflitto armato», anche allorché lo si accusi di gravi violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani, la Corte di cassazione, mutando orientamento sulla scia della predetta decisione internazionale, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano rilevando che «la tesi inaugurata dalla Cass. n. 5044 del 2004 è rimasta isolata e non è stata convalidata dalla comunità internazionale di cui la CIG è massima espressione, sicché il principio (...) non può essere portato ad ulteriori applicazioni» (sentenze n. 32139 del 2012 e n. 4284 del 2013).

A conferma di tale orientamento sarebbe, poi, sopraggiunta la legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004 nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) che all'art. 3 contiene l'espressa esclusione della giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich anche per i procedimenti in corso.

Il Tribunale di Firenze precisa che la CIG ha ritenuto di non dover valutare l'interferenza tra la tutela del diritto fondamentale della persona umana ed il principio di sovranità dello Stato chiamato a rispondere del fatto illecito, escludendo l'esistenza di un conflitto tra norme di *ius cogens* materiali e norme (come l'immunità) ritenute formali o processuali in quanto operanti su piani differenti. Pertanto il rimettente rileva che, se, da una parte, al giudice italiano è sottratta l'interpretazione della valenza imperativa ed inderogabile dello *ius cogens*, ambito nel quale la Corte di giustizia ha una competenza assoluta ed esclusiva, non può negarsi la sua competenza a verificare se l'adozione indifferenziata di tale protezione in favore dei singoli Stati ed in danno dei singoli individui gravemente lesi sia conforme alla Costituzione italiana ed alle sue fonti integrative anche sovranazionali; se cioè l'apertura verso ordinamenti diversi, contenuta negli artt. 10, 11 e 117 Cost. sia priva o meno di filtri selettivi in grado di condizionare, nel caso in esame, la decisione della pregiudiziale sollevata dalla Repubblica federale di Germania.

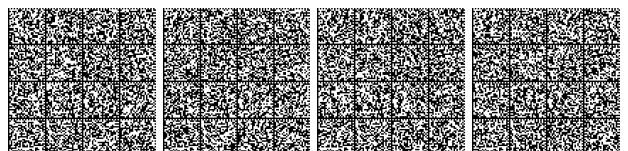
Ad avviso del rimettente, è dubbio che l'immunità degli Stati, in specie fra quelli dell'Unione europea, possa ancora consentire, ancorché solo per effetto di consuetudini internazionali anteriori all'entrata in vigore della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'esclusione incondizionata della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali violati da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Posto che è la stessa CIG a riconoscere che, nella specie, si determina una lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale del diritto violato, e, tuttavia, ritiene che la violazione delle norme di natura materiale con valore imperativo inderogabile (dei diritti fondamentali dell'uomo anche se calpestati da una diffusa prassi di crimini di guerra e contro l'umanità) non contrasti con le norme internazionali di natura procedurale sull'immunità statale, il Tribunale di Firenze dubita che, nell'ambito del diritto interno, il principio di eguaglianza sovrana degli Stati, con riguardo al suo corollario in materia di immunità, possa giustificare il sacrificio della tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale quando e se la tutela è richiesta verso uno Stato, diverso da quello di appartenenza del giudice adito, che abbia commesso un crimine internazionale ancorché nell'esercizio dei poteri sovrani.

Sebbene non sia più consentito alla giurisdizione interna verificare se il singolo atto criminoso compiuto dal Terzo Reich sul territorio italiano militarmente occupato sia o meno collocabile tra gli atti *iure imperii* dal punto di vista internazionale, a seguito della pronuncia della CIG, la quale non lascia più margini di valutazione sotto questo profilo, il rimettente ritiene che, però, non possa non considerarsi che il carattere assoluto dell'immunità internazionale preclude, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nella specie già negati nell'ordinamento interno tedesco.

Il Tribunale di Firenze ricorda che, sin da una risalente sentenza (n. 48 del 1979), la Corte costituzionale ha affermato che, nel contrasto fra norme internazionali immesse nell'ordinamento italiano mediante l'art. 10, primo comma, Cost. e principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, devono essere questi ultimi a prevalere.

Con una successiva decisione (sentenza n. 73 del 2001), questa medesima Corte - prosegue ancora il rimettente - ha ribadito il principio secondo il quale «l'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e, quindi, innanzitutto i limiti derivanti dalla Costituzione». Pertanto, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituirebbero limite tanto all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost., quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni.



Considerato che il principio di cui all'art. 24 Cost. costituisce uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982), il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria. Infatti, il principio supremo di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti sarebbe insuscettibile di cedere di fronte alla norma consuetudinaria di diritto internazionale che rileva nel caso concreto, così come esplicitata dalla CIG, ogniqualvolta a ledere il diritto fondamentale della persona umana sia un crimine contro l'umanità commesso nello Stato investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ancorché commesso da altro Stato nell'esercizio dei poteri sovrani.

In definitiva, ad avviso del rimettente, il giudice italiano non potrebbe accogliere l'indicazione fornita dalla CIG e quindi negare l'accesso al processo rimettendo la protezione individuale alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che, per decenni, non sono riusciti a trovare la soluzione. Negare il processo civile di accertamento e condanna per le aberranti condotte del Terzo Reich implicherebbe sacrificare irrimediabilmente il diritto alla tutela dei diritti.

Il rimettente precisa, inoltre, che è una scelta obbligata quella di sollevare questione di legittimità costituzionale, tenuto conto di quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311 del 2009 e cioè che il verificarsi dell'ipotesi in cui la norma internazionale risulti in contrasto con la Costituzione «esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.»: e, pertanto, «non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta (...) l'illegittimità (...) della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)».

Per le ragioni esposte, il Tribunale di Firenze rimette la questione al vaglio di legittimità costituzionale, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma interna, prodotta, ex art. 10, primo comma, Cost., in conformità alla consuetudine internazionale formatasi prima della Costituzione, che nega nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra la giurisdizione dello Stato in cui l'illecito ha, almeno in parte, prodotto i suoi effetti lesivi.

Aggiunge il rimettente che l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte internazionale di giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte», essendo trasposto nell'ordinamento interno in forza della legge di ratifica avente valore sub-costituzionale anche se in forza di norma di rango costituzionale (l'art. 11 Cost.), obbliga l'ordinamento interno solo se e nella parte in cui è compatibile con la Costituzione. Pertanto, il dubbio di legittimità costituzionale deve coinvolgere - ad avviso del rimettente - anche la legge n. 848 del 1957, nella parte in cui, recependo la Carta ONU ed in particolare l'art. 94 della stessa, vincola tutti gli organi dello Stato ad adeguarsi alle sentenze della CIG, ivi compresa quella qui conferente del 3 febbraio 2012.

Sulla base dei medesimi argomenti il rimettente censura, altresì, l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, in ragione del fatto che in esso è stato ulteriormente disciplinato l'obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della CIG che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per i crimini ritenuti iure imperii commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Infine, il Tribunale di Firenze precisa che le norme censurate sono tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel giudizio principale, in quanto aventi ad oggetto precetti che, anche singolarmente presi, sarebbero idonei ad escludere il proprio potere giurisdizionale.

2.- Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile e/o infondata.

La difesa statale sostiene, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto volta a sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la norma consuetudinaria sull'immunità che sarebbe riconducibile ad una fase anteriore all'adozione della Costituzione e non sarebbe, pertanto, sottoponibile al giudizio promosso dal giudice *a quo*, secondo l'orientamento a suo dire consolidato della Corte costituzionale, la quale avrebbe affermato che solo le consuetudini internazionali venute ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (a tale proposito, a pretesa conferma, sono richiamate le sentenze nn. 48 del 1979, 471 del 1992, 15 del 1996, 262 del 2009).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che il vaglio circa la sussistenza della giurisdizione assuma un carattere logicamente pregiudiziale rispetto al sindacato di merito, cosicché sostenere che la semplice domanda di risarcimento per danni recati da atti contrari a norme materiali inderogabili sia idonea a fondare la giurisdizione dello Stato territoriale paleserebbe un inammissibile rovesciamento dei rapporti di logica precedenza tra le due distinte valutazioni in rito ed in merito.



Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato, anzitutto, richiama all'attenzione la circostanza che la Corte costituzionale avrebbe affermato che l'art. 10, primo comma, Cost. rinvia alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, attribuendo ad esse un valore di norme costituzionali ed avrebbe risolto l'apparente contrasto tra immunità e diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. alla luce del principio di specialità, riconoscendo che la compressione del principio espresso dall'art. 24 Cost. può giustificarsi in virtù dei preminenti interessi sottesi all'esigenza di garantire l'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione territoriale. La ragionevolezza insita nella conformazione del diritto di difesa a fronte delle esigenze connesse al rispetto dell'immunità dello Stato estero dimostrerebbe, pertanto, l'infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale rivolte alle disposizioni impugnate.

L'obbligo di rispettare l'immunità dello Stato estero troverebbe il suo fondamento anche in altre disposizioni (oggetto di impugnativa) ed in specie nell'art. 94 dello Statuto dell'ONU, recepito in Italia con la legge n. 848 del 1957, il quale impone a ciascuno Stato membro di conformarsi alle decisioni della CIG, e nell'art. 3 della legge n. 5 del 2013, che ne costituisce esatta integrazione. Il dovere per l'Italia di conformarsi alle consuetudini internazionali nonché alle decisioni della CIG, come statuito dal citato art. 94 dello Statuto dell'ONU, troverebbe il proprio fondamento anche nell'art. 11 Cost. il quale imporrebbe all'Italia di rispettare le norme consuetudinarie di diritto internazionale come individuate dalla CIG, alle cui decisioni l'Italia è tenuta a conformarsi ai sensi dello Statuto dell'ONU.

3.- Si sono costituiti, in tutti e tre i giudizi, (reg. ord. n. 84, n. 85 e n. 113 del 2014), gli attori dei processi principali, chiedendo che la Corte costituzionale accolga le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze.

3.1.- La difesa degli attori del processo principale premette che la circostanza che la richiesta del risarcimento dei danni è stata effettuata solo dopo sessantasette anni è dovuta alla moratoria che la Repubblica federale tedesca aveva concordato con gli alleati, vincitori della seconda guerra mondiale, e che anche l'Italia aveva dovuto rispettare in base all'art. 18 del Trattato di pace. Precisa, altresì, che, dopo la fine della moratoria, le richieste di risarcimento erano state rigettate dalla Repubblica federale tedesca ed era stato negato qualsiasi altro rimedio per i crimini commessi dal Terzo Reich e dal suo governo.

Con specifico riferimento alle questioni sollevate dal Tribunale di Firenze, la difesa degli attori del processo principale svolge alcune considerazioni preliminari.

Essa ricorda che, a partire dal 26 giugno 1945, a San Francisco, in risposta alle gravi violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo, gli Stati della Comunità internazionale si obbligavano, con l'art. 1, comma 3, e con l'art. 55, lettera c), della Carta dell'ONU, a rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, senza distinzioni di razza, sesso, lingua, religione. Fra tali diritti era annoverato anche quello di adire un giudice (art. 14 del Patto per i diritti civili e politici del 19 dicembre 1966), divenuto poi un cardine del sistema internazionale per l'osservanza dei diritti dell'uomo (Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 60/147 recante «Basic principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violation of International Human Rights Law and Serious violations of International Umanitarian Law»). Pertanto, il conflitto tra la tutela dei diritti dell'uomo ed il divieto di ingerenza negli affari interni (cui si collega l'immunità giurisdizionale degli Stati) non può essere risolto a danno dei diritti fondamentali.

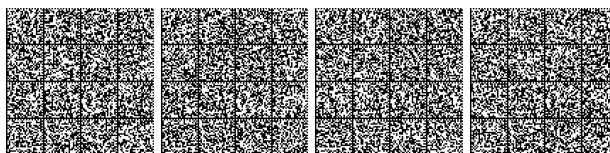
La difesa, quindi, osserva che l'illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 2013 non deriverebbe soltanto da una violazione dell'art. 24 Cost., ma dal contrasto con lo stesso diritto internazionale e con la sua pretesa di tutelare i diritti fondamentali, incluso il diritto di adire un giudice competente in materia.

La difesa degli attori chiede, quindi, che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze, anche al fine di evitare che la CIG venga denunciata per aver ecceduto dalla sua competenza.

Rileva, inoltre, che, alla luce del diritto internazionale vigente, esisterebbe la giurisdizione del giudice italiano e che, quindi, le norme censurate, nella parte in cui escludono la giurisdizione del giudice italiano per le azioni risarcitorie inerenti ai danni derivanti dai crimini contro l'umanità posti in essere dalle forze armate tedesche durante la seconda guerra mondiale, si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 10 e 117 Cost. in quanto lederebbero il diritto della parte privata di adire il competente giudice per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, in contrasto con il diritto internazionale consuetudinario e convenzionale.

Pertanto, la difesa degli attori dei processi principali chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 2013 per contrasto con gli artt. 24, 11 e 117 Cost. ed ammetta la giurisdizione del giudice italiano, escludendo l'efficacia anche indiretta della sentenza della CIG del 3 febbraio 2012.

Conseguentemente, chiede che vengano valutati ulteriori profili di illegittimità costituzionale della normativa denunciata attinenti, fra l'altro: al divieto di retroattività di una legge procedurale e al divieto di retroattività del nuovo orientamento giurisprudenziale relativo ai diritti fondamentali affermatosi rispetto al precedente orientamento della Corte di cassazione; al divieto di disapplicare il diritto internazionale generalmente riconosciuto, in virtù del quale lo



Stato convenuto può implicitamente o esplicitamente rinunciare alla sua immunità giurisdizionale, non gode di immunità per cause fondate su illeciti commessi mediante atti iure imperii se questi sono avvenuti nel territorio dello Stato ove il giudice adito ha sede e non gode di immunità in cause civili fondate su gravi violazioni dei diritti fondamentali; all'obbligo di rispettare, in base agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., l'art. 28, comma 2, della Convenzione europea per il rimedio pacifico delle controversie tra gli Stati europei del 29 aprile 1957, e l'art. 6 della CEDU; al divieto di disattendere gli artt. 24 e 111 Cost. e/o gli artt. 1, comma 3, e 55, lettera c), della Carta dell'ONU se una persona fisica è stata vittima di un crimine di guerra o di gravi crimini contro l'umanità; agli artt. 101 e 102 Cost., in quanto l'impugnato art. 3 della legge n. 5 del 2013 contiene un ordine del Parlamento o del Governo al giudice, in relazione a specifiche cause, di rinunciare alla propria competenza giurisdizionale senza poter valutare i fatti e il diritto applicabile e di annullare decisioni già definite.

4.- All'udienza pubblica, le parti costituite nel giudizio ed il Presidente del Consiglio dei ministri hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale di alcune norme che gli imporrebbero di declinare la giurisdizione, come eccepito dalla convenuta, in relazione a tre giudizi instaurati contro la Repubblica federale di Germania (RFG) per ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento dei danni patiti nel corso della seconda guerra mondiale da tre cittadini italiani, catturati nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportati in Germania per essere adibiti al lavoro forzato nei campi di concentramento.

Più precisamente, il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale: 1) della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, nella parte in cui comprende tra gli atti iure imperii sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich; 2) dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848, recante «Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945»), nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG, pertanto, anche quando essa ha stabilito l'obbligo dello stesso di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii dal Terzo Reich nel territorio italiano; 3) dell'art. 1 (*recte* art. 3) della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), che ha imposto al giudice di adeguarsi alla sentenza della CIG e per ciò stesso di negare la propria giurisdizione in futuro per tutti gli atti iure imperii dello Stato straniero, anche quando tali atti consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich, nonché di ammettere la revocazione delle sentenze già passate in giudicato che non avessero riconosciuto l'immunità.

Le richiamate norme vengono censurate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., in quanto, impedendo l'accertamento giurisdizionale e la valutazione della pretesa di risarcimento dei danni derivanti dalle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, commessi da altro Stato, anche se nell'esercizio di poteri sovrani (iure imperii), contrasterebbero con il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, consacrato nell'art. 24 Cost., che è un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano e, quindi, costituisce un limite all'ingresso sia delle norme internazionali generalmente riconosciute, ex art. 10, primo comma, Cost., che delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni e oggetto di leggi di adattamento.

Il giudice rimettente muove dalla constatazione che la CIG, con la sentenza del 3 febbraio 2012, ha affermato la perdurante vigenza della norma consuetudinaria internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti indistintamente gli atti ritenuti iure imperii, escludendo che si sia formata, per consuetudine, un'eccezione relativa agli atti iure imperii qualificabili, come espressamente riconosciuto nella specie con riguardo agli episodi di deportazione, lavoro forzato, eccidi, compiuti in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich, quali crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti



fondamentali della persona; ed ha negato l'esistenza di un conflitto tra norme materiali cogenti (diritto internazionale a tutela dei diritti umani) e norme processuali (immunità degli Stati dalla giurisdizione di altri Stati), in quanto operanti su piani diversi.

Tuttavia, pur riconoscendo alla CIG una "competenza assoluta ed esclusiva" quanto all'interpretazione delle norme di diritto internazionale, il giudice di Firenze dubita della conformità alla Costituzione sia della norma interna corrispondente alla norma consuetudinaria internazionale, che incontra il limite dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili costituzionalmente garantiti, fra i quali vi è il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, sia delle corrispondenti norme di recepimento. Il rimettente precisa, infatti, che non può non tenersi in debito conto che il «conferire all'immunità internazionale il carattere assoluto confermato dalla Corte di giustizia internazionale vuol dire precludere, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nel caso di specie già negati nell'ordinamento interno tedesco» (ordinanze di rimessione n. 84 del 2014, pag. 7; n. 85 del 2014, pag. 7, n. 113 del 2014, pag. 7). Conseguentemente, prospetta lo stesso dubbio di legittimità costituzionale nei confronti di quelle disposizioni contenute sia nella legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (art. 1 della legge n. 848 del 1957), che nella legge di adesione alla Convenzione di New York (art. 3 della legge n. 5 del 2013), nella parte in cui gli impongono, al pari della richiamata norma consuetudinaria internazionale, di negare la propria giurisdizione in ottemperanza alla sentenza della CIG.

Infine, il Tribunale di Firenze precisa che quelle censurate sono tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel giudizio principale, in quanto aventi ad oggetto precetti che, anche singolarmente presi, sarebbero idonei ad escludere l'esercizio della sua giurisdizione.

Inoltre, lo stesso giudice rimettente limita le questioni sollevate alla giurisdizione relativa alla cognizione della pretesa risarcitoria, non anche alla esecuzione.

I tre giudizi, a ragione dell'identità di *petitum* e di argomentazione, vanno riuniti e definiti con decisione unica.

2.- In via preliminare, questa Corte deve valutare le eccezioni di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze.

2.1.- Con la prima eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che l'immunità dalla giurisdizione qui evocata è oggetto di una norma internazionale consuetudinaria generalmente riconosciuta formata in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione italiana e per tale ragione sarebbe insuscettibile di verifica di costituzionalità. Questa Corte avrebbe affermato, nella sentenza n. 48 del 1979 (v. punto 2. del Ritenuto in fatto), che la verifica di compatibilità costituzionale delle norme consuetudinarie internazionali sarebbe consentita esclusivamente per le norme formatesi successivamente all'entrata in vigore della nostra Costituzione.

L'eccezione non è fondata.

Invero, nell'occasione evocata dall'Avvocatura, questa Corte valutò precisamente la legittimità costituzionale della norma consuetudinaria internazionale sulla immunità degli agenti diplomatici, dopo averla definita espressamente «consuetudine più che secolare degli Stati nelle loro reciproche relazioni» e affermando che «La prospettazione della questione così come formulata dal giudice *a quo*, riferita all'ordine di esecuzione di cui alla legge n. 804 del 1967, in relazione all'art. 31, paragrafi 1 e 3 della Convenzione di Vienna, appare solo formalmente esatta perché, sul punto che interessa, la disposizione pattizia è meramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale sopra descritta. Il fondamento della questione va considerato, pertanto, con riferimento a quest'ultima norma, ed il vero oggetto del giudizio, cui va rivolto l'esame della Corte, concerne la compatibilità con gli invocati principi costituzionali della norma interna di adeguamento alla consuetudine internazionale generale» (punto 3. del Considerato in diritto).

In un passaggio successivo, poi, questa Corte aggiunse: «Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione» (punto 3. del Considerato in diritto).

Ora, indipendentemente dalla correttezza o meno della lettura operata dall'Avvocatura della decisione n. 48 del 1979, questa Corte intende confermare specificamente quanto rilevato con chiarezza nella sentenza n. 1 del 1956: «L'assunto che il nuovo istituto della "illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali».



E qui oggi si riconosce, pertanto, che il principio affermato nella appena ricordata sentenza n. 1 del 1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione.

Neppure si può escludere dallo scrutinio di legittimità costituzionale la norma oggetto del rinvio operato all'art. 10, primo comma, Cost. ad una norma consuetudinaria internazionale solo perché l'art. 134 Cost. non contempla espressamente questa specifica ipotesi. Tale disposizione assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo, anche quelle da ultimo richiamate. Sono esclusi dallo scrutinio riservato a questa Corte soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge. In definitiva, non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona.

La prima eccezione della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri non è pertanto fondata.

2.2.- La seconda eccezione si fonda sull'assunto che il difetto di giurisdizione non potrebbe essere verificato in base alla portata della norma internazionale sull'immunità degli Stati per gli atti ritenuti iure imperii, in quanto altrimenti si determinerebbe un «inammissibile rovesciamento dei rapporti di logica precedenza tra le due distinte valutazioni in rito e in merito».

Anche questa eccezione non è fondata, per il semplice motivo che un'eccezione relativa alla giurisdizione richiede necessariamente una valutazione del petitum in base alla prospettazione della domanda, come formulata dalle parti.

2.3.- Ancora in via preliminare, occorre ribadire che sono inammissibili le deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum* attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenza n. 32 del 2014; ma anche sentenze n. 271 del 2011 e n. 56 del 2009). Pertanto, non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalle parti dei giudizi principali, costituitesi nei giudizi davanti a questa Corte, sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed alle norme del diritto internazionale invocate per il suo tramite.

2.4.- Occorre, infine, rilevare che, benché nel dispositivo di tutte e tre le ordinanze di rimessione, fra le norme censurate, sia indicato l'art. 1 della legge n. 5 del 2013, dall'intero contesto delle tre ordinanze si desume con chiarezza come le doglianze riguardino non già il predetto art. 1, che contiene l'autorizzazione all'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, del 2 dicembre 2004, ma l'art. 3 della medesima legge nella parte in cui ha recepito - con procedimento di adattamento ordinario - quanto deciso dalla CIG con la sentenza del 3 febbraio 2012.

Pertanto, in linea con una costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il *thema decidendum*, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze o comunque dell'intero contesto del provvedimento di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011; ordinanza n. 162 del 2011), è l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, e non già l'art. 1, l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale.

3. - Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, non è fondata nei termini di seguito precisati.

3.1.- È anzitutto da prendere atto che dal *thema decidendum* sottoposto a questa Corte è stata esclusa dal giudice rimettente ogni valutazione sulla interpretazione da parte della CIG della norma internazionale consuetudinaria relativa all'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati.

D'altra parte, la Corte non potrebbe procedere ad un tale scrutinio. Si tratta, infatti, di una norma di diritto internazionale, dunque esterna all'ordinamento giuridico italiano, la cui applicazione da parte dell'amministrazione e/o del giudice, in virtù del rinvio operato nella specie dall'art. 10, primo comma, Cost., deve essere effettuata in base al principio di conformità, e cioè nell'osservanza dell'interpretazione che ne è data nell'ordinamento di origine, che è l'ordinamento internazionale. In questa occasione, la norma che interessa è stata interpretata dalla CIG, precisamente in vista della definizione della controversia tra Germania ed Italia, avente ad oggetto la giurisdizione del giudice italiano su atti imputabili alla RFG.



Con la sentenza del 3 febbraio 2012, la CIG ha affermato che, allo stato, non si rinvengono sufficienti elementi nella prassi internazionale per dedurre l'esistenza di una deroga alla norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti iure imperii relativa alle ipotesi, che ha ritenuto sussistenti nella specie, e come ammesso dalla stessa RFG, di crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. La medesima Corte ha anche espressamente riconosciuto (sentenza, pag. 144, punto 104) - e risulta confermato dalla difesa della RFG, che ha escluso l'esistenza di altri rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime dei predetti crimini (replica RFG, 5 ottobre 2010, pag. 11, punto 34) - che il difetto di giurisdizione dei giudici italiani comporta un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero ed ha individuato, sul piano del diritto internazionale, nell'apertura di un nuovo negoziato il solo strumento per definire la questione.

Ora, deve riconoscersi che, sul piano del diritto internazionale, l'interpretazione da parte della CIG della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti iure imperii è un'interpretazione particolarmente qualificata, che non consente un sindacato da parte di amministrazioni e/o giudici nazionali, ivi compresa questa Corte. Lo stesso principio è stato con chiarezza affermato già nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 con riguardo all'interpretazione delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) resa dalla Corte di Strasburgo.

E infatti il giudice rimettente non entra nel merito dell'interpretazione resa dalla CIG della norma internazionale sull'immunità per atti ritenuti iure imperii. Egli prende atto, sia pure con preoccupazione, che quella è la portata attuale della norma consuetudinaria internazionale in quanto così definita dalla CIG. Riferisce, altresì, che neppure è contestato che gli atti attribuiti alla RFG siano atti illeciti, qualificati dalla stessa RFG e dalla CIG crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, questione che comunque rientra nella valutazione di merito della pretesa principale ed è dunque estranea al *thema decidendum* affidato a questa Corte.

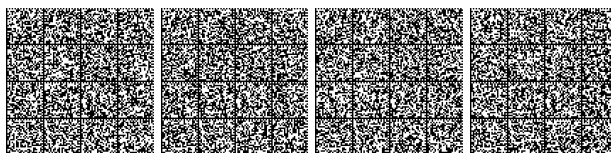
Ciò premesso, è tuttavia evidente che resta da verificare e risolvere il prospettato conflitto tra la norma internazionale da immettere ed applicare nell'ordinamento interno, così come interpretata nell'ordinamento internazionale, norma che ha rango equivalente a quello costituzionale, in virtù del rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost., e norme e principi della Costituzione che con essa presentino elementi di contrasto tali da non essere superabili con gli strumenti ermeneutici.

È ciò che si verifica con i principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona. In tali ipotesi spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l'intangibilità di principi fondamentali dell'ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio.

Ed è precisamente questo il *thema decidendum* che ha sottoposto a questa Corte il Tribunale di Firenze nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale precisate in epigrafe: di verificare la compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla CIG, con un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2). D'altra parte, la possibilità della verifica di compatibilità resta intatta comunque, anche tra norme - come nella specie - entrambe di rango costituzionale, il bilanciamento rientrando tra «le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 236 del 2011).

3.2.- Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese da questa Corte, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali «controlimiti» all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988).

In un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, è pacifico che questa verifica di compatibilità spetta alla sola Corte costituzionale, con esclusione di qualsiasi altro giudice, anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali. Vero è, infatti, che la competenza di questa Corte è determinata dal contrasto di una norma con una norma costituzionale e, ovviamente, con un principio fondamentale dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero con un principio posto a tutela di un diritto inviolabile della persona, contrasto la cui valutazione non può competere ad altro giudice che al giudice costituzionale. Ogni soluzione diversa si scontra - nel sistema accentrato di controllo - con la competenza riservata dalla Costituzione a questa Corte, restando scolpito nella sua giurisprudenza, fin dal primo passo,



che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione» (sentenza n. 1 del 1956). Anche di recente, poi, questa Corte ha ribadito che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di sua esclusiva competenza (sentenza n. 284 del 2007); ed ancora, precisamente con riguardo al diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2014).

3.3.- La norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, in origine assoluta in quanto comprensiva di tutti i comportamenti degli Stati, in tempi meno remoti, ossia nella prima parte del secolo scorso, è stata oggetto di un'evoluzione progressiva dovuta alla giurisprudenza nazionale della maggior parte degli Stati, fino alla individuazione di un limite negli *acta iure gestionis*, formula di immediata comprensione. Ed è notorio che è stato merito principalmente della giurisprudenza italiana (*ex multis*, Tribunale di Firenze, 8 giugno 1906, Riv. Dir. Int. 1907, 379; Cass. 13 marzo 1926, *idem* 1926, 250; Corte d'appello di Napoli, 16 luglio 1926, *idem* 1927, 104; Corte d'appello di Milano, 23 gennaio 1932, *idem* 1932, 549; Cassazione 18 gennaio 1933, *idem* 1933, 241) e di quella belga (*ex multis*, Cass. 11 giugno 1903, Journ. dr. Int. Privé 1904, 136; App. Bruxelles 24 giugno 1920, Pasicrisie belge 1922, II, 122; App. Bruxelles, 24 maggio 1933, Journ. dr. Int. 1933, 1034) la progressiva affermazione del limite appena ricordato all'applicazione della norma sull'immunità (c.d. tesi italo-belga). In definitiva, si è ridotta, ad opera delle giurisdizioni nazionali, la portata della norma del diritto consuetudinario internazionale, nel senso che essa attribuisce l'immunità dalla giurisdizione civile degli altri Stati solo per gli atti ritenuti *iure imperii*. E ciò principalmente allo scopo di escludere la concessione del beneficio dell'immunità almeno quando lo Stato agisce come privato, ipotesi che appariva una iniqua limitazione dei diritti dei contraenti privati.

Questo processo di progressiva definizione del contenuto della norma internazionale si è ormai da tempo affermato nella Comunità internazionale (sentenza n. 329 del 1992): e va valutata al giusto la circostanza certo significativa che l'evoluzione nel senso precisato sia stata provocata dalla giurisprudenza dei giudici nazionali, ai quali è naturale spetti la valutazione del rispettivo titolo di competenza, lasciando agli organi internazionali la ricognizione della prassi ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie e della loro evoluzione.

Se un simile effetto di ridimensionamento dell'immunità in una prospettiva di tutela dei diritti si è delineato, anche per quanto attiene all'ordinamento italiano, ad opera del controllo dei giudici comuni, in un contesto istituzionale contraddistinto da una Costituzione flessibile, nella quale il riconoscimento dei diritti non era assistito che da ridotte garanzie, è ineludibile affermare che nell'ordinamento costituzionale repubblicano, fondato sulla tutela dei diritti e sulla connessa limitazione del potere ad essa funzionale e garantito da una Costituzione rigida, lo stesso controllo compete a questa Corte. Ad essa spetta in via esclusiva il compito di assicurare il rispetto della Costituzione ed a maggior ragione dei suoi principi fondamentali e quindi la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati con i predetti principi, con l'effetto di produrre un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da concorrere, altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale.

3.4.- Una simile verifica si rivela, peraltro, indispensabile alla luce dell'art. 10, primo comma, Cost., il quale impone a questa Corte di accertare se la norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, come interpretata nell'ordinamento internazionale, possa entrare nell'ordinamento costituzionale, in quanto non contrastante con principi fondamentali e diritti inviolabili. Il verificarsi di tale ultima ipotesi, infatti, «esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale» (sentenza n. 311 del 2009), con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entra nell'ordinamento italiano e non può essere quindi applicata.

E ciò è proprio quanto è accaduto nella specie.

Ripetutamente questa Corte ha osservato che fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice. A maggior ragione, poi, ciò vale quando il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona.

Nella specie, il giudice rimettente ha non casualmente indicato congiuntamente gli artt. 2 e 24 Cost., inestricabilmente connessi nella valutazione di legittimità costituzionale chiesta a questa Corte. Il primo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, a presidio dell'invulnerabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali, nella specie conferente a titolo primario, la dignità. Il secondo è anch'esso a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile.



La diversità di piano, sostanziale e processuale, non consente di scinderne la comune rilevanza rispetto alla compatibilità costituzionale della regola dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. Sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela.

Fin dalla sentenza n. 98 del 1965 in materia comunitaria, questa Corte affermò che il diritto alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (punto 2. del Considerato in diritto). In una meno remota occasione, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenze n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996). D'altra parte, in una prospettiva di effettività della tutela dei diritti inviolabili, questa Corte ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto, «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo.

Tuttavia, proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982); inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto (sentenza n. 329 del 1992).

Nella specie, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, con la portata definita dalla CIG, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime: il che è peraltro riconosciuto dalla stessa CIG, che rinvia la soluzione della questione, sul piano internazionale, ad eventuali nuovi negoziati, individuando nella sede diplomatica l'unica sede utile (punto 104 della sentenza del 3 febbraio 2012). Né si ravvisa, nell'ordinamento costituzionale, un interesse pubblico tale da risultare preminente al punto da giustificare il sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali (artt. 2 e 24 Cost.), lesi da condotte riconosciute quali crimini gravi.

L'immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, comunque tale da giustificare, sul piano costituzionale, il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili garantito dalla Costituzione, deve collegarsi - nella sostanza e non solo nella forma - con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo.

Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (con riguardo all'art. 11 Cost.: sentenze n. 284 del 2007, n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973; con riguardo all'art. 10, primo comma, Cost.: sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996 e n. 48 del 1979; anche sentenza n. 349 del 2007), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale. E ciò è sufficiente ad escludere che atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità, possano giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno.

L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili, come riconosciuto, nel caso in esame, dalla stessa CIG e, dinanzi ad essa, dalla RFG (*supra*, punto 3.1.), ma ciò nonostante sprovvisti di rimedi giurisdizionali, come pure è attestato nella sentenza della CIG, nella parte ove dichiara di non ignorare «che l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta alla Germania conformemente al diritto internazionale può impedire ai cittadini italiani interessati una riparazione giudiziaria» (punto 104), auspicando conseguentemente la riapertura di negoziati.



Pertanto, in un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne (sentenza n. 349 del 2007), la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini di cui si tratta, ormai risalenti, sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorquando quest'ultima si sia espressa, come nella specie, con comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo.

Vale, infine, precisare che il diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana, come in tutti gli ordinamenti democratici, richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli (sull'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti ex art. 24 Cost., tra le tante, di recente, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013; anche sentenze n. 281 del 2010 e n. 77 del 2007).

Questa Corte, che pure aveva, come sopra ricordato, riconosciuto che il sistema di controllo giurisdizionale previsto per l'ordinamento comunitario appariva rispondere ai caratteri di un sistema di tutela giurisdizionale equivalente a quello richiesto dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 98 del 1965), ha espresso una valutazione diversa di fronte alla prassi della stessa Corte di giustizia UE di differire gli effetti favorevoli di una sentenza su rinvio pregiudiziale anche per le parti che avevano fatto valere i diritti poi riconosciuti, così vanificando la funzione del rinvio pregiudiziale, riducendo vistosamente l'effettività della tutela giurisdizionale richiesta e pertanto non rispondendo *in parte qua* a quanto richiesto dal diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana (sentenza n. 232 del 1989, che indusse la Corte di giustizia UE a mutare la sua giurisprudenza in proposito).

Significativo è del pari che la Corte di giustizia UE, in riferimento all'impugnazione di un regolamento del Consiglio che disponeva il congelamento dei beni delle persone inserite in un elenco di presunti terroristi predisposto da un organo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (comitato delle sanzioni), ha anzitutto respinto la tesi del Tribunale di primo grado che aveva sostanzialmente stabilito il difetto di giurisdizione del giudice comunitario, affermandone il dovere di garantire il controllo di legittimità di tutti gli atti dell'Unione, anche di quelli che attuano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Corte ha poi affermato che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono violare il principio del rispetto dei diritti fondamentali che deve caratterizzare tutti gli atti dell'Unione. L'esito è stato l'annullamento del regolamento comunitario, per quanto di ragione, per la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva e la mancanza, nel sistema delle Nazioni Unite, di un adeguato meccanismo di controllo del rispetto dei diritti fondamentali (Corte di giustizia UE, sentenza 3 settembre 2008, cause C-402 P e 415/05 P, punti 316 e seguenti, 320 e seguenti).

3.5. - Nella specie, l'insussistenza della possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice, rilevata, come detto, dalla CIG e confermata, dinanzi alla predetta, dalla RFG, rende manifesto il denunciato contrasto della norma internazionale, come definita dalla predetta CIG, con gli artt. 2 e 24 Cost.

Tale contrasto, laddove la norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati comprende anche atti ritenuti iure imperii in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona, impone a questa Corte di dichiarare che rispetto a quella norma, limitatamente alla parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi, non opera il rinvio di cui al primo comma dell'art. 10 Cost. Ne consegue che la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto.

La questione prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati è, dunque, non fondata, considerato che la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva.

4.- Diversamente va valutata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848). Tale disposizione è censurata per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., nella parte in cui, dando esecuzione alla Carta delle Nazioni Unite, ed in specie all'art. 94 della medesima, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della CIG in ogni controversia di cui esso sia parte», impone espressamente all'ordinamento interno di adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di quello Stato che consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali quali i crimini di guerra e contro l'umanità.



4.1.- La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

L'art. 1 della legge n. 848 del 1957 ha provveduto a dare «piena ed intera esecuzione» allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il cui scopo è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fra gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è istituita la CIG (art. 7), organo giudiziario principale delle Nazioni Unite (art. 92), le cui decisioni vincolano ciascuno Stato membro in ogni controversia di cui esso sia parte (art. 94). Tale vincolo, che spiega i suoi effetti nell'ordinamento interno tramite la legge di adattamento speciale (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione), costituisce una delle ipotesi di limitazione di sovranità alle quali lo Stato italiano ha consentito in favore di quelle organizzazioni internazionali, come l'ONU, volte ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, ai sensi dell'art. 11 Cost., sempre però nel limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 73 del 2001). Ora, la previsione dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della CIG, che discende dal recepimento dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, non può non riguardare anche la sentenza con la quale la predetta Corte ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione nelle cause civili di risarcimento del danno per i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Ed è comunque con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della CIG, che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti iure imperii qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea il contrasto della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost. Considerato che, come si è già ricordato più volte, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale», ad esso non può opporre resistenza la norma denunciata (l'art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

Per il resto, è del tutto ovvio che rimane inalterato l'impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG.

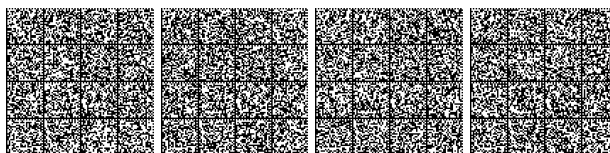
L'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente *in parte qua*, si traduce - non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna - nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009).

Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge significativamente dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio» (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985).

Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge di adattamento n. 848 del 1957, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

5.- Occorre, infine, esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 3 della legge n. 5 del 2013. Sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti a sostegno delle altre questioni (*supra*, punto 3. e seguenti), il giudice rimettente solleva, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., il dubbio di legittimità costituzionale del predetto articolo, nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, gli impone di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, ritenuti iure imperii, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Tale articolo, infatti, impedendo l'accertamento giurisdizionale e l'eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato nell'esercizio, ancorché illegittimo, dei poteri sovrani, contrasterebbe con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, consacrato negli artt. 2 e 24 Cost.



5.1.- La questione è fondata.

La norma censurata si inserisce nell'ambito della legge n. 5 del 2013, con la quale l'Italia ha disposto l'autorizzazione all'adesione e la piena ed intera esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York il 2 dicembre 2004. Tale Convenzione, che entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito del trentesimo strumento di ratifica, è volta a recepire, in via convenzionale, il principio del diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale degli Stati generalmente riconosciuto, delimitandone l'ambito di operatività mediante l'individuazione dei casi di esenzione (quali, ad esempio, quelli inerenti alle transazioni commerciali, ai contratti di lavoro ed alle lesioni all'integrità fisica delle persone: artt. 10, 11 e 12), al fine di garantire «la certezza del diritto, in particolare nei rapporti tra gli Stati e le persone fisiche e giuridiche» (così nel preambolo). Il legislatore italiano, pertanto, con la citata legge di adattamento speciale n. 5 del 2013, ha provveduto a recepire nell'ordinamento interno la suddetta Convenzione, mediante la richiamata previsione dell'autorizzazione all'adesione (art. 1), nonché mediante la formula dell'ordine di esecuzione (art. 2), vincolandosi a rispettarne tutti i precetti. Esso ha, tuttavia, anche inserito il censurato art. 3, con il quale ha testualmente disposto che «1. Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, [...] quando la CIG, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. 2. Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile».

Si tratta, nella sostanza, di una disposizione di adattamento ordinario, diretta alla esecuzione della sentenza della CIG del 3 settembre 2012. Con tale articolo, in altri termini, si è provveduto a disciplinare puntualmente l'obbligo dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG abbia escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione, e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG.

Dall'esame dei lavori parlamentari risulta con evidenza che tale articolo è stato adottato, peraltro a breve distanza dalla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, al fine di garantirne espressamente ed immediatamente il rispetto ed «evitare situazioni incresciose come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell'Aja» (atti Camera n. 5434, Commissione III Affari Esteri, seduta del 19 settembre 2012).

E ciò senza escludere le ipotesi in cui la CIG, come nel caso della sentenza del 3 febbraio 2012, abbia affermato l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati in relazione ad azioni risarcitorie di danni prodotti da atti che siano configurabili quali crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, anche ove posti in essere dalle forze armate dello Stato sul territorio dello Stato del foro. In tal modo la norma impugnata deroga anche a quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro.

L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone, pertanto, come si è già ampiamente dimostrato in relazione alle precedenti questioni (*supra*, punti 3. e 4.), in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost. Come si è già osservato, il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013.

6.- L'affermazione della giurisdizione del giudice rimettente lascia impregiudicato il merito delle domande proposte nei giudizi principali, il cui esame resta a lui riservato.



La pretesa di danni avanzata dai ricorrenti, infatti, non rientra nel *thema decidendum* attribuito al giudizio di questa Corte, per ciò stesso neppure la valutazione di ogni elemento di fatto o di diritto che ne confermi ovvero ne escluda il fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (*Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (*Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945*), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140238

N. 239

Sentenza 22 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari per i condannati per taluni delitti in assenza di collaborazione con la giustizia - Detenzione domiciliare speciale a favore delle condannate madri di minori di età non superiore a dieci anni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1.

–



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici : 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. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze nel procedimento relativo a M.F. con ordinanza del 31 gennaio 2013, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

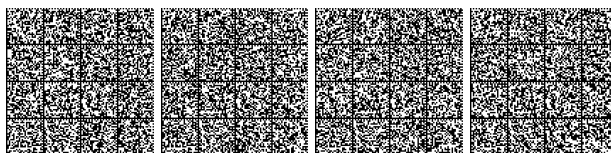
1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2013 il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui estende il divieto di concessione dei benefici penitenziari, stabilito nei confronti dei detenuti e degli internati per taluni gravi delitti che non collaborino con la giustizia, anche alla misura della detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni.

Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'istanza di concessione della detenzione domiciliare speciale, presentata ai sensi del citato art. 47-*quinquies* da una donna di origine nigeriana, detenuta per l'espiazione della pena di nove anni e sei mesi di reclusione, risultante dal cumulo delle pene inflittele con tre sentenze irrevocabili di condanna, una delle quali relativa, tra l'altro, ai delitti di cui agli artt. 600 e 601 del codice penale (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e tratta di persone), compresi tra quelli in relazione ai quali opera il divieto sopra indicato.

Al riguardo, il rimettente riferisce che l'interessata è madre di un bambino nato il 9 febbraio 2008 (dunque di età inferiore a dieci anni) tenuto con sé dalla donna all'atto dell'ingresso in carcere - avvenuto l'11 febbraio 2009 - in quanto minore di tre anni a quella data. Dopo il compimento del terzo anno di età, il Tribunale per i minorenni di Firenze aveva disposto l'affidamento del bambino ai servizi sociali, con provvedimento, peraltro, non ancora divenuto definitivo, a seguito del ricorso proposto dalla cognata della detenuta.

Grazie all'iniziativa degli operatori dell'area educativa della casa circondariale era stata individuata una soluzione per permettere alla detenuta di occuparsi del figlio fuori del circuito carcerario, in una struttura di accoglienza messa a disposizione dal Comune di Firenze: soluzione che consentirebbe al Tribunale per i minorenni di rivedere la propria decisione.

Nel rendere le informazioni richieste ai sensi dell'art. 4-bis, comma 2, della legge n. 354 del 1975, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Firenze si era, d'altra parte, espresso nel senso dell'impossibilità di escludere collegamenti della condannata con la criminalità organizzata, senza, peraltro, offrire alcun elemento da cui desumere l'attualità e la concretezza di detti collegamenti. Si dovrebbe, di conseguenza, ritenere che il periodo di carcerazione subito abbia dissolto ogni eventuale legame o contatto con organizzazioni criminali dell'interessata (peraltro, non condannata per delitti di tipo associativo).



Ancorché la soluzione proposta dagli operatori della casa circondariale appaia adeguata, soprattutto in rapporto alle esigenze del minore - il quale «in pratica sta crescendo in carcere con la madre per i reati da costei commessi» - e sebbene non sia ravvisabile alcun attuale e concreto pericolo di reiterazione delle condotte illecite da parte della condannata, la sua richiesta non potrebbe, allo stato, essere accolta. Vi osterebbe, infatti, la preclusione prevista dall'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, in forza del quale le misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI del Titolo I di detta legge, esclusa la liberazione anticipata - misure che ricomprendono anche la detenzione domiciliare speciale - possono essere concesse ai detenuti e agli internati per taluni gravi delitti, ivi elencati, solo ove essi collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-ter. Tra i reati ostativi figurano, infatti, come sopra accennato, anche quelli di cui agli artt. 600 e 601 cod. pen., per i quali l'istante sta scontando la pena; né, d'altro canto, risulta accertata dal competente Tribunale di sorveglianza una collaborazione della detenuta con la giustizia, ovvero l'impossibilità, l'inesigibilità o l'irrelevanza di tale collaborazione, che, consentirebbero di rimuovere la preclusione ai sensi del comma 1-bis dell'art. 4 della legge n. 354 del 1975.

Neppure, poi, gioverebbe alla richiedente la scissione delle pene cumulate, al fine di verificare se quelle inflitte per i reati ostativi siano state integralmente espiate, con conseguente venir meno dei relativi effetti preclusivi. La pena irrogata all'interessata per i delitti di cui agli artt. 600 e 601 cod. pen. è pari, infatti, a sette anni di reclusione, sicché la sua integrale espiazione risulta ancora lontana.

Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui estende la disciplina da esso dettata anche alla misura prevista dall'art. 47-quinquies.

Il rimettente osserva che la norma censurata preclude l'accesso ai benefici penitenziari ai soggetti riconosciuti responsabili di gravi delitti, sancendo nei loro confronti «una sorta di presunzione di pericolosità» che prescinde quasi del tutto dall'esame della personalità del condannato e dagli esiti del trattamento penitenziario. Detta preclusione assoluta, che esclude ogni discrezionalità della magistratura di sorveglianza nella concessione del beneficio, trova un temperamento solo in presenza di un particolare comportamento attivo del condannato, rappresentato dalla collaborazione con la giustizia, accertata dal tribunale di sorveglianza con procedura camerale (art. 58-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975), ovvero nel caso di riconoscimento dell'inesigibilità, impossibilità o irrilevanza di tale collaborazione.

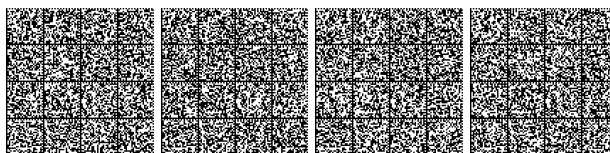
Siffatto regime preclusivo è sancito in rapporto ai benefici penitenziari, e specialmente alle misure alternative alla detenzione, costituenti uno dei principali strumenti di realizzazione della finalità rieducativa della pena, enunciata dall'art. 27, terzo comma, Cost. Peraltro, se può apparire «comprensibile e ragionevole» che il legislatore, nella sua discrezionalità, individui per i responsabili di alcuni gravi delitti un percorso più complesso e impegnativo di quello normalmente necessario per accedere ai benefici penitenziari, la conclusione muterebbe necessariamente di segno quando il «diritto "ostacolato"» abbia «poco o nulla a che vedere con la situazione esecutiva di un condannato».

Benché inclusa, *ratione materiae*, nel Capo VI del Titolo I della legge n. 354 del 1975, la detenzione domiciliare speciale differirebbe profondamente dalle altre misure alternative alla detenzione. Essa prescinderebbe, infatti, «da qualsiasi contenuto rieducativo o trattamentale», essendo volta unicamente a ripristinare, ove possibile, la convivenza tra madre e figli, così da consentire alla prole di fruire delle cure di cui abbisogna per un corretto sviluppo psico-fisico.

La misura in questione sarebbe finalizzata, dunque, alla tutela di quel «superiore interesse» del minore cui fa riferimento l'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza del quale «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 31 del 2012, ha posto puntualmente l'accento sull'importanza dell'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, «interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno».

In tale prospettiva, risulterebbe lesivo del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) sottoporre indiscriminatamente tutte le misure alternative alla detenzione ai vincoli e alle preclusioni di cui all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, trascurando la diversità «quasi ontologica» tra le misure che hanno come finalità il reinserimento sociale del condannato, e che costituiscono perciò dei «benefici», e la detenzione domiciliare speciale, che mira invece a proteggere l'infanzia. In questo modo, il «superiore interesse» del minore, anziché prevalere, «cederebbe» il passo innanzi alla pretesa punitiva dello Stato ed ai rigori che il Legislatore ha inteso prevedere per l'accesso ai benefici penitenziari per i responsabili di gravi delitti». Non sarebbe, in effetti, ragionevole addossare sulle «fragili spalle» del minore le



conseguenze delle gravi responsabilità penali della madre, e tantomeno quelle della sua scelta di non collaborare con la giustizia, ovvero del fatto che ella non riesca a vedere riconosciuta l'impossibilità, l'inesigibilità o l'irrelevanza della propria collaborazione.

La norma censurata violerebbe, altresì, gli artt. 29, 30 e 31 Cost., ponendosi in contrasto sia con la direttiva costituzionale di tutela della famiglia come società naturale, sia con il diritto-dovere dei genitori di educare i figli e il corrispondente diritto di questi ultimi di essere educati dai primi, sia, infine, con l'obbligo di protezione dell'infanzia.

Né, d'altra parte, sarebbe possibile evitare i vulnera denunciati tramite una interpretazione «costituzionalmente orientata», la quale si risolverebbe nella illegittima disapplicazione di una disposizione «chiara e cogente» nel suo tenore letterale.

La questione sarebbe, altresì, rilevante, posto che, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, solo la preclusione contestata impedirebbe, nella specie, di entrare nel merito della domanda di concedere la detenzione domiciliare speciale alla condannata istante, con conseguente ripristino di una condizione di vita più adeguata per il minore.

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 infondata.

La difesa dello Stato assume, in via preliminare, che il richiamo del giudice *a quo* alla sentenza n. 31 del 2012 di questa Corte non sarebbe conferente. Nell'occasione, infatti, la Corte ha ritenuto contrario al principio di ragionevolezza l'automatismo della perdita della potestà genitoriale sancito dall'art. 569 cod. pen. nei confronti del genitore condannato per il delitto di alterazione di stato (art. 567 cod. pen.): ciò, sul rilievo che tale delitto, diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare immancabilmente l'inidoneità dell'autore del fatto all'esercizio della potestà genitoriale.

Di contro, il divieto delle misure alternative alla detenzione sancito dall'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 non è assoluto, ma relativo, venendo meno nel caso in cui il condannato collabori con la giustizia o non si trovi nelle condizioni di poter collaborare utilmente. In ogni caso, i detenuti per i reati indicati dalla norma censurata vedrebbero sempre tutelati i rapporti con i figli attraverso i colloqui effettuati in istituto, non colpiti dal divieto in questione.

Nell'introdurre la misura della detenzione domiciliare speciale, di cui all'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, il legislatore avrebbe, d'altro canto, operato un bilanciamento tra due valori costituzionalmente protetti: il primo costituito dalla tutela della famiglia e del rapporto delle detenute madri con i figli minori, che, sebbene compressa, non è esclusa nel corso dell'esecuzione della pena; il secondo rappresentato dall'interesse dello Stato ad esercitare la potestà punitiva. Il bilanciamento sarebbe stato assicurato prevedendo, da un lato, che l'accesso alla detenzione domiciliare speciale resti precluso nei soli casi di condanna per delitti che assumono «un significativo grado di offensività in relazione alla rilevanza del bene protetto»; dall'altro, escludendo l'effetto ostativo allorché il condannato collabori con la giustizia o la sua collaborazione risulti inesigibile, impossibile o irrilevante.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui estende il divieto di concessione dei benefici penitenziari, stabilito nei confronti dei detenuti e degli internati per taluni gravi delitti che non collaborino con la giustizia, anche alla misura della detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), assoggettando la misura considerata al medesimo regime restrittivo stabilito per le altre misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI del Titolo I della legge n. 354 del 1975, senza tener conto dei marcati tratti differenziali che la separano da queste. Diversamente dalle altre misure, infatti, la detenzione domiciliare speciale non costituirebbe un «beneficio» tendente al reinserimento sociale del condannato, ma tutelerebbe il preminente interesse del figlio minore a recuperare al più presto un normale rapporto di convivenza con la madre al di fuori dell'ambiente carcerario. Facendo prevalere su tale interesse la pretesa punitiva dello Stato, la disposizione denunciata riverserebbe, dunque, irragionevolmente «sulle fragili spalle del minore» le conseguenze delle gravi responsabilità penali della madre e della sua scelta di non collaborare con la giustizia, ovvero del fatto che ella non riesca a veder riconosciuta l'inesigibilità, l'impossibilità o l'irrelevanza di detta collaborazione.



La norma denunciata violerebbe, altresì, gli artt. 29, 30 e 31 Cost., ponendosi in contrasto con l'imperativo costituzionale di tutela della famiglia come società naturale, con il diritto-dovere dei genitori di educare i figli e con il corrispondente diritto di questi di essere educati dai primi, nonché con l'obbligo di protezione dell'infanzia.

2.- La questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

L'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o di internati, che si presumono socialmente pericolosi in ragione del tipo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti: disciplina la cui genesi rimonta alla "stagione emergenziale" in tema di lotta alla criminalità organizzata risalente al principio degli anni '90 dello scorso secolo.

Nella versione d'origine - introdotta dall'art. 1 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 - il citato art. 4-*bis* distingueva le figure criminose di riferimento in due "fasce". Per i reati "di prima fascia" - comprendenti l'associazione di tipo mafioso, i relativi "delitti-satellite", il sequestro di persona a scopo di estorsione e l'associazione finalizzata al narcotraffico - l'accesso alle misure era subordinato all'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata; per i reati "di seconda fascia" si richiedeva - in termini inversi, dal punto di vista probatorio - l'insussistenza di elementi tali da far ritenere attuali detti collegamenti.

A seguito della riforma operata dal 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, assumeva un ruolo centrale nell'economia dell'istituto la collaborazione con la giustizia. L'utile collaborazione, nei sensi indicati dall'art. 58-*ter* della legge n. 354 del 1975, diveniva, infatti, condicio sine qua non per l'accesso ai benefici in rapporto ai delitti "di prima fascia", salva la possibilità di ritenere sufficiente una collaborazione «oggettivamente irrilevante» ove al condannato fossero state concesse talune attenuanti, sintomatiche di una minore pericolosità.

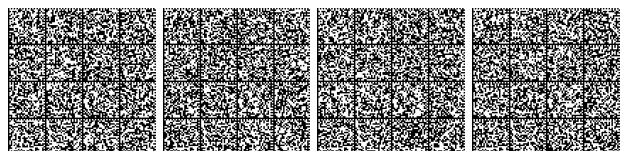
La *ratio* del congegno - agevolmente individuabile, anche alla luce dei lavori preparatori - era di duplice ordine.

Da un lato, il meccanismo poggiava sulla presunzione legislativa che la commissione di determinati delitti dimostrasse il collegamento dell'autore con la criminalità organizzata e costituisse, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione del condannato ai benefici penitenziari extramurari. La scelta di collaborare con la giustizia veniva assunta, in questa prospettiva, come la sola idonea ad esprimere con certezza la volontà di emenda del condannato e, dunque, a rimuovere l'ostacolo alla concessione delle misure, in ragione della sua valenza "rescissoria" di tale legame.

Si coniugava a ciò - assumendo, in fatto, un rilievo preminente, nella situazione del momento - l'obiettivo di incentivare, per ragioni investigative e di politica criminale generale, la collaborazione con la giustizia dei soggetti appartenenti o "contigui" ad associazioni criminose, che appariva come strumento essenziale per la lotta alla criminalità organizzata.

Pur registrando con preoccupazione «la tendenza alla configurazione normativa di "tipi di autore"», individuati sulla base del titolo astratto del reato commesso, «per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita» (sentenza n. 306 del 1993), e pur censurando con dichiarazioni di illegittimità costituzionale vari aspetti specifici della disciplina, questa Corte escludeva comunque che la soluzione adottata dal legislatore potesse ritenersi, di per sé, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.

La Corte rilevava, infatti, come il regime speciale risultasse collegato all'accertata commissione di delitti che «sono [...], o possono ritenersi, espressione tipica di una criminalità connotata da livelli di pericolosità particolarmente elevati, in quanto la loro realizzazione presuppone di norma, ovvero per la comune esperienza criminologica, una struttura e una organizzazione criminale tali da comportare tra gli associati o i concorrenti nel reato vincoli di omertà e di segretezza particolarmente forti». A fronte di ciò, il legislatore aveva assunto, non irragionevolmente, la collaborazione con la giustizia ad indice legale «della rottura dei collegamenti con la criminalità organizzata, che a sua volta è condizione necessaria, sia pure non sufficiente, per valutare il venir meno della pericolosità sociale ed i risultati del percorso di rieducazione e di recupero del condannato, a cui la legge subordina [...] l'ammissione alle misure alternative alla detenzione e agli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario» (sentenza n. 273 del 2001). La preclusione sancita dalla norma non era, d'altra parte, assoluta e definitiva, ma dipendeva da una opzione volontaria del condannato, rivedibile in ogni momento: quella, appunto, di non collaborare, pur essendo in condizione di farlo, avendo «la giurisprudenza costituzionale in tema di collaborazione impossibile, irrilevante o comunque oggettivamente inesigibile» escluso «qualsiasi automatismo degli effetti nel caso in cui la mancata collaborazione non [potesse] essere imputata ad una libera scelta del condannato» (sentenza n. 135 del 2003).



Neppure, poi, era ravvisabile una violazione dell'art. 3 Cost., posto che, per un verso, l'incentivo alla collaborazione con la giustizia, perseguito dal legislatore, non poteva qualificarsi come «costrizione» a tale comportamento, che il detenuto era sempre libero di non adottare, e, per altro verso, «la condizione di condannato per delitti di criminalità organizzata non era certo comparabile con quella del comune cittadino», tenuto alla denuncia dei soli delitti contro la personalità dello Stato puniti con l'ergastolo (sentenza n. 39 del 1994).

3.- L'assetto delineato dai provvedimenti dei primi anni '90 veniva modificato, in prosieguo di tempo, da una serie di novelle legislative, che, da un lato, mutavano l'architettura complessiva dell'art. 4-*bis* e, dall'altro, ne ampliavano progressivamente l'ambito di operatività, con l'innesto di numerose altre fattispecie criminose nella lista dei reati ostativi. La stratificazione degli interventi normativi sfociava, infine, nella riformulazione ad ampio respiro operata dall'art. 3 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che conferiva alla disposizione l'odierna fisionomia (introducendo anche una "terza fascia" di reati ostativi, rappresentata da delitti a carattere sessuale, per i quali la concessione dei benefici è subordinata agli esiti dell'osservazione scientifica della personalità, condotta collegialmente per almeno un anno).

Concentrando l'attenzione sulla disposizione del comma 1 dell'art. 4-*bis*, riguardante attualmente i soli delitti "di prima fascia" - cui è riferita la questione in esame - la norma censurata stabilisce che «L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e agli internati» per i delitti ivi elencati «solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-*ter*». L'interessato deve essersi, cioè, adoperato, anche dopo la condanna, «per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori», ovvero deve aver «aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti o per la individuazione o la cattura degli autori dei reati».

Recependo le indicazioni di questa Corte (sentenze n. 68 del 1995, n. 357 del 1994 e n. 306 del 1993), il comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* estende la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, per la limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero impossibile, per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile; nonché ai casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli «oggettivamente irrilevante», sempre che, in questa evenienza, sia stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, numero 6), 114 o 116 del codice penale. In tutte le ipotesi dianzi indicate occorre, peraltro, che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».

A seguito delle ricordate implementazioni, l'elenco dei reati che rendono operante il regime speciale abbraccia, allo stato, ipotesi criminose notevolmente eterogenee, comprensive anche dei delitti contro la personalità individuale di cui agli artt. 600 e 601 cod. pen., per i quali la detenuta istante nel procedimento *a quo* ha riportato condanna. Il nesso con l'originaria matrice politico-criminale della norma si coglie, al riguardo, nel fatto che la riduzione o il mantenimento in schiavitù o in servitù e la tratta di persone, nell'attuale momento storico, costituiscono solitamente espressione del crimine organizzato, anche per il loro frequente collegamento con lo sfruttamento della prostituzione.

4.- Il giudice *a quo* non contesta, peraltro, la legittimità costituzionale del regime di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, in sé considerato: reputando, anzi, «comprensibile e ragionevole» che nei confronti degli autori di delitti di particolare gravità e allarme sociale il legislatore stabilisca regole di accesso ai benefici penitenziari più severe di quelle valevoli per la generalità degli altri condannati.

Il rimettente si duole, per converso, del fatto che il regime restrittivo risulti esteso anche ad una misura alternativa alla detenzione avente finalità affatto peculiari, che la porrebbero su un piano nettamente distinto rispetto alle altre, rendendo non più valida l'indicata conclusione: quale, in particolare, la detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975.

Si tratta di istituto la cui introduzione si colloca - rappresentandone una delle tappe salienti - nell'ambito del processo di progressivo ampliamento dei presidi a tutela del rapporto tra condannate madri e figli minori.

Giova, al riguardo, ricordare come all'epoca dell'emanazione della nuova legge di ordinamento penitenziario le uniche norme intese a proteggere tale rapporto fossero costituite dagli artt. 146 e 147, numero 3), cod. pen., che disciplinavano, rispettivamente, il rinvio obbligatorio (per la donna incinta o con prole di età non superiore a sei mesi) e il rinvio facoltativo (per la madre di prole di età non superiore ad un anno) dell'esecuzione della pena.

Il nuovo ordinamento penitenziario varato con la legge n. 354 del 1975, sebbene ispirato ai principi di umanizzazione della pena e della rieducazione del condannato, si era limitato d'altra parte a prevedere, sotto il profilo considerato - oltre alla presenza, presso ogni istituto penitenziario per donne, di servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere - la possibilità per le detenute madri di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni, con il



connesso obbligo dell'amministrazione penitenziaria di organizzare appositi asili nido, per la cura e l'assistenza dei bambini (art. 11, ottavo e nono comma). Appariva evidente, peraltro, come l'ingresso del minore di tre anni in carcere costituisse una soluzione largamente insoddisfacente del problema, giacché, per un verso, si limitava a differire il distacco dalla madre, rendendolo sovente ancor più drammatico; per altro verso, inseriva il bambino in un "contesto punitivo" e povero di stimoli, tutt'altro che idoneo alla creazione di un rapporto affettivo fisiologico con la figura genitoriale.

Un netto progresso, su questo versante, era segnato dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), che introduceva nel sistema l'istituto della detenzione domiciliare (art. 47-ter della legge n. 354 del 1975), identificandone nella madre di prole in tenera età uno dei destinatari tipici. Tale misura - i cui presupposti soggettivi e oggettivi di fruibilità venivano successivamente modificati a più riprese dal legislatore, in senso dilatativo - consentiva al bambino di giovare di un'assistenza materna continuativa in ambiente familiare, o comunque extramurario, malgrado lo stato di detenzione della genitrice.

Nel testo vigente, il comma 1 del citato art. 47-ter consente, in particolare, alla madre di prole di età inferiore a dieci anni, con lei convivente, di espriare in forma extracarceraria la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto di qualsiasi entità (lettera a). In accordo con i principi affermati da questa Corte (sentenza n. 215 del 1990), analoga possibilità è accordata al padre, nel caso in cui la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata ad assistere la prole (lettera b).

5.- Un ulteriore passo in avanti - e si giunge così al punto che qui particolarmente interessa - era compiuto dalla legge 8 marzo 2001, n. 40, intitolata specificamente «Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori».

A fianco di altri interventi - tra cui l'ampliamento del rinvio dell'esecuzione della pena, che, nella sua forma facoltativa, giungeva fino ai tre anni di età del bambino (soglia massima consentita per la permanenza in carcere con la madre detenuta: ciò, nell'ottica di limitare quanto più possibile il fenomeno della "carcerizzazione degli infanti"), e la previsione della possibilità di ammettere le condannate alla cura e all'assistenza all'esterno dei figli infradecenni (art. 21-bis della legge n. 354 del 1975) - la novella introduceva la misura della detenzione domiciliare speciale (art. 47-quinquies della legge n. 354 del 1975).

Come si desume dall'*incipit* della norma («Quando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 47-ter»), detto istituto assume natura "sussidiaria" e "complementare" rispetto alla detenzione domiciliare "ordinaria" (e segnatamente a quella prevista dal comma 1, lettere a e b, del citato art. 47-ter), trovando applicazione in assenza dei presupposti che legittimano il ricorso a quest'ultima: laddove il riferimento è soprattutto all'ipotesi in cui la pena detentiva da scontare superi il limite dei quattro anni di reclusione.

In tale evenienza, le condannate con prole di età non superiore a dieci anni possono essere comunque ammesse ad espriare la pena «nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli», a condizione che abbiano già espriato almeno un terzo della pena o almeno quindici anni, nel caso di condanna all'ergastolo (comma 1 dell'art. 47-quinquies). In aggiunta a ciò, occorre che vi sia «la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli» e che non sussista «un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti»: condizione, quest'ultima, non esplicitamente enunciata in rapporto alla detenzione domiciliare ordinaria. Come rilevato da questa Corte, «il senso dell'estensione si rinviene nel rilievo preminente dell'interesse dei bambini, che non devono essere eccessivamente penalizzati dalla differenza di situazione delle rispettive madri in riferimento alla gravità dei reati commessi ed alla quantità di pena già espriata» (sentenza n. 177 del 2009).

Analogamente a quanto avviene per detenzione domiciliare ordinaria, è inoltre previsto che, se la madre è deceduta o versa in condizioni tali da renderle assolutamente impossibile provvedere alla cura dei figli, e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre, la misura in esame può essere concessa anche al padre detenuto (comma 7 dell'art. 47-quinquies).

6.- L'ultima tappa dell'evoluzione normativa in esame è costituita dalla legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori).

Unitamente, anche qui, ad altri interventi - tra cui la previsione del diritto della madre (o eventualmente del padre) di visitare all'esterno del carcere il figlio minore infermo (art. 21-ter della legge n. 354 del 1975) - la nuova legge ha aggiunto all'art. 47-quinquies della legge n. 354 del 1975 il comma 1-bis, stabilendo che l'espiazione della quota di pena richiesta per la fruizione della detenzione domiciliare speciale possa avvenire «presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri ovvero, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga,



nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli». Qualora, poi, sia impossibile l'esecuzione nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la quota di pena «può essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite».

In questo modo, dunque, la madre di prole di età non superiore a dieci anni, condannata a pena detentiva di lunga durata - o anche all'ergastolo - può essere ammessa ad espiare la frazione iniziale di detta pena in speciali strutture (gli «istituti a custodia attenuata per detenute madri»), dotati di sistemi di sicurezza “non invasivi”, comunque non riconoscibili dai bambini, così da ricreare un'atmosfera prossima a un normale ambiente familiare; o addirittura, se non vi è pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, può evitare sin dall'inizio l'ingresso in carcere.

7.- Venendo, con ciò, all'odierno *thema decidendum*, va anzitutto escluso - in accordo con il rimettente - che la norma censurata si presti ad una interpretazione costituzionalmente orientata, in base alla quale la detenzione domiciliare speciale - proprio in ragione della peculiarità della sua *ratio* - resterebbe già adesso estranea alla sfera applicativa del divieto in discussione.

Una simile lettura si porrebbe in oggettivo e insuperabile contrasto non solo con l'inequivoca lettera della legge, ma anche con convergenti indici di ordine sistematico.

La detenzione domiciliare speciale rientra, infatti, tra le misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI del Titolo I della legge n. 354 del 1975, cui il regime restrittivo è testualmente riferito (con la sola eccezione della liberazione anticipata).

Al riguardo, non gioverebbe obiettare che la misura in questione è stata introdotta dalla legge n. 40 del 2001 e che, quindi - sebbene inserita *ratione materiae* nella suddetta partizione normativa - essa esula dal novero delle misure avute di mira dal legislatore allorché, dieci anni prima, aveva varato il regime censurato. A prescindere da ogni altro rilievo, tale obiezione è superata dal fatto che il comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 è stato integralmente riscritto dapprima dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario) e, quindi, dal già citato d.l. n. 38 del 2011, entrambi successivi alla legge n. 40 del 2001. È evidente, dunque, che se il legislatore avesse voluto realmente affrancare dalla disciplina preclusiva la detenzione domiciliare speciale - già presente nel sistema a quelle date - non avrebbe potuto fare a meno di indicarlo nei nuovi testi.

A riprova di ciò, sta anche la circostanza che quando il legislatore ha inteso sottrarre al divieto misure alternative alla detenzione ulteriori rispetto alla liberazione anticipata, lo ha sancito in modo esplicito. Ciò è avvenuto, in specie, con riferimento alla detenzione domiciliare dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (art. 47-*quater*, comma 9, della legge n. 354 del 1975): misura introdotta anch'essa in epoca successiva al varo dell'originario regime dell'art. 4-*bis*.

A sostegno dell'ipotizzata interpretazione “adeguatrice” non varrebbe neppure far leva sull'espresso richiamo all'art. 4-*bis* che compare nel comma 1-*bis* dell'art. 47-*quinquies* (aggiunto, come detto, dalla legge n. 62 del 2011). Tale ultima disposizione nega, in effetti, alle condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis* la possibilità di espiare presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri, ovvero in forma extracarceraria, la quota di pena richiesta per l'accesso alla detenzione domiciliare speciale.

Da ciò non può, tuttavia, desumersi - con *argumentum a contrario* - che, in assenza di analogo richiamo, l'art. 4-*bis* non si applicherebbe alla concessione della detenzione domiciliare speciale, disposta ai sensi del comma 1 dello stesso art. 47-*quinquies*. Come rilevato, infatti, anche dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione I, 26 novembre 2003-9 dicembre 2013, n. 49366), nel comma 1-*bis* il richiamo in questione svolge una funzione autonoma e ulteriormente limitativa: esso impedisce, cioè, in assoluto alle condannate per i delitti di cui all'art. 4-*bis* di espiare la frazione iniziale di pena con modalità “agevolate”, anche quando si fosse verificata la condizione che rimuove la preclusione all'accesso ai benefici penitenziari (nella specie, la collaborazione con la giustizia). Per incidere, va segnalato che tale autonoma limitazione - stabilita da una norma distinta da quella censurata - resta estranea all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, il quale verte sul solo divieto di concessione della detenzione domiciliare speciale dopo l'espiazione della quota preliminare di pena: istanza sulla quale il Tribunale rimettente si trova, in concreto, chiamato a decidere.

Quale notazione finale sul punto, si deve rilevare come la conclusione dianzi prospettata corrisponda pienamente al “diritto vivente”: registrandosi, allo stato, una generale convergenza di opinioni, tanto in giurisprudenza che in dottrina, riguardo al fatto che la detenzione domiciliare speciale ricada anch'essa nel perimetro di operatività della norma censurata.

8.- Scendendo, quindi, all'esame del merito delle censure, non può essere condiviso, nella sua assolutezza, l'assunto del giudice rimettente, secondo il quale la detenzione domiciliare speciale prescinderebbe «da qualsiasi contenuto rieducativo o trattamentale». Come rilevato tanto da questa Corte (sentenza n. 177 del 2009) che dalla giurisprudenza



di legittimità (Corte di cassazione, sezione I, 7 marzo 2013-19 settembre 2013, n. 38731; Corte di cassazione, sezione I, 20 ottobre 2006-14 dicembre 2006, n. 40736), la misura in questione partecipa, in realtà, anch'essa della finalità di reinserimento sociale del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione: il che è comprovato tanto dal requisito negativo di fruibilità, rappresentato dalla insussistenza del pericolo di commissione di ulteriori delitti, quanto dalla disciplina delle modalità di svolgimento della misura e delle ipotesi di revoca (art. 47-*quinquies*, commi 3 e seguenti, e 47-*sexies* della legge n. 354 del 1975).

Ciò nondimeno, è indubbio che nell'economia dell'istituto assuma un rilievo del tutto prioritario l'interesse di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale quello del minore in tenera età ad instaurare un rapporto quanto più possibile "normale" con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo. Interesse che - oltre a chiamare in gioco l'art. 3 Cost., in rapporto all'esigenza di un trattamento differenziato - evoca gli ulteriori parametri costituzionali richiamati dal rimettente (tutela della famiglia, diritto-dovere di educazione dei figli, protezione dell'infanzia: artt. 29, 30 e 31 Cost.).

Pronunciando su una questione strutturalmente diversa da quella in esame, ma che vedeva anch'essa contrapposta la pretesa punitiva statale all'esigenza di tutela del minore, questa Corte ha già avuto modo di porre in evidenza la speciale rilevanza dell'«interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione»: «interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno» (sentenza n. 31 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 7 del 2013). A fianco dei richiamati imperativi costituzionali - tra cui, anzitutto, quello che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, «favorendo gli istituti necessari a tale scopo» (art. 31, secondo comma, Cost.) - vengono in particolare considerazione, sul piano internazionale, le previsioni dell'art. 3, primo comma, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dell'art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. Entrambe le disposizioni qualificano, infatti, come «superiore» l'interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ai minori, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, detto interesse deve essere considerato «preminente»: precetto che assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne.

9.- Assoggettando anche la detenzione domiciliare speciale al regime "di rigore" sancito dall'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 il legislatore ha, dunque, accomunato fattispecie tra loro profondamente diversificate.

Tale omologazione di trattamento appare senz'altro lesiva dei parametri costituzionali evocati ove si guardi alla *ratio* storica primaria del regime in questione, rappresentata dalla incentivazione alla collaborazione, quale strategia di contrasto della criminalità organizzata. Un conto, infatti, è che tale strategia venga perseguita tramite l'introduzione di uno sbarramento alla fruizione di benefici penitenziari costruiti - com'è di norma - unicamente in chiave di progresso trattamentale del condannato, sbarramento rimuovibile tramite la condotta collaborativa; altro conto è che la preclusione investa una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell'interesse di un soggetto distinto e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico. In questo modo, il "costo" della strategia di lotta al crimine organizzato viene traslato su un soggetto terzo, estraneo tanto alle attività delittuose che hanno dato luogo alla condanna, quanto alla scelta del condannato di non collaborare.

La conclusione non muta, peraltro, neppure se si guarda all'altra e concorrente *ratio* del regime considerato, scrutinata in precedenza con esito positivo da questa Corte e legata più direttamente alla funzione rieducativa della pena. La subordinazione dell'accesso alle misure alternative ad un indice legale del "ravvedimento" del condannato - la condotta collaborativa, in quanto espressiva della rottura del "nesso" tra il soggetto e la criminalità organizzata (nesso, peraltro, a sua volta presuntivamente desunto dal tipo di reato che fonda il titolo detentivo) - può risultare giustificabile quando si discute di misure che hanno di mira, in via esclusiva, la risocializzazione dell'autore della condotta illecita. Cessa, invece, di esserlo quando al centro della tutela si collochi un interesse "esterno" ed eterogeneo, del genere di quello che al presente viene in rilievo.

È ben vero che nemmeno l'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, malgrado il suo elevato rango, forma oggetto di protezione assoluta, tale da sottrarlo ad ogni possibile bilanciamento con esigenze contrapposte, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato. Come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 177 del 2009), proprio ad una simile logica di bilanciamento risponde, in effetti, la disciplina delle condizioni di



accesso alla detenzione domiciliare speciale stabilite dall'art. 47-*quinquies*, comma 1, della legge n. 354 del 1975: condizioni tra le quali figura anche quella, più volte ricordata, della insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte della condannata.

Ma affinché l'interesse del minore possa restare recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata, per l'appunto, in concreto - così come richiede la citata disposizione - e non già collegata ad indici presuntivi - quali quelli prefigurati dalla norma censurata - che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni.

10.- L'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, anche alla misura della detenzione domiciliare ordinaria prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge n. 354 del 1975: ciò, per evitare che una misura avente finalità identiche alla detenzione domiciliare speciale, ma riservata a soggetti che debbono espriare pene meno elevate, resti irragionevolmente soggetta ad un trattamento deteriore *in parte qua*. In tale ipotesi, la concessione della misura rimane comunque subordinata alla verifica della insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti: condizione, come detto, non enunciata in modo esplicito dal citato art. 47-*ter*, ma che deve comunque ricorrere, secondo la giurisprudenza, stante l'evidenziata *ratio* comune delle misure alternative alla detenzione (sentenza n. 177 del 2009).

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), della medesima legge, ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge;

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), della medesima legge, ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

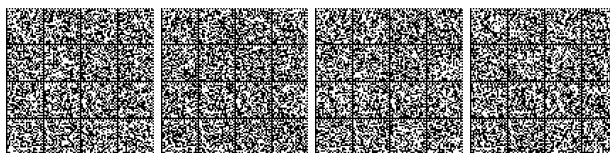
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 240

Ordinanza 22 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-*bis*, comma 3.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici : 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

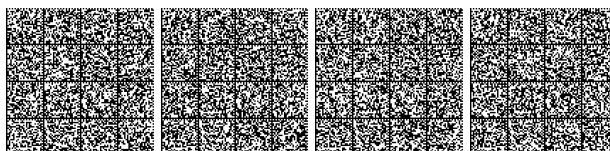
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promossi dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, con ordinanze del 27 e del 30 settembre, del 3 e del 18 ottobre, del 7, del 15 (due ordinanze) e del 28 (tre ordinanze) novembre, del 10 giugno, del 31 ottobre, del 28 novembre, del 20 e del 30 dicembre, del 25 novembre (tre ordinanze) 2013, rispettivamente iscritte ai nn. da 44 a 61 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16, 17, 18 e 19, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di L.P., nonché l'atto di intervento di Cittadinanzattiva e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 settembre 2013 (r.o. n. 44 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU» o «Convenzione»), questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), articolo aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

che ad avviso del giudice *a quo*, tale impugnata disposizione - secondo cui: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che prevede, a sua volta, che: «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che



eccede il termine ragionevole di durata del processo», non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - viola il parametro invocato «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 5 agosto 2013, con il quale O.L. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto processo presupposto, definito con una decisione, emessa il 27 novembre-11 dicembre 2012, divenuta irrevocabile; *c)* che la domanda di riparazione era stata proposta nel rispetto del termine di decadenza previsto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 89 del 2001; *d)* che il processo presupposto, articolatosi in due gradi di giudizio, aveva avuto una durata effettiva di diciannove anni, undici mesi e venti giorni, eccedente, perciò, di quattordici anni, undici mesi e venti giorni il termine ragionevole stabilito dagli artt. 2-bis e 2-ter (*recte*: dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2) della legge n. 89 del 2001;

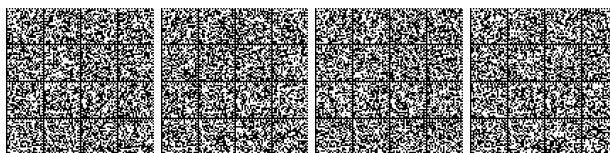
che il medesimo giudice rimettente espone poi le seguenti considerazioni in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che egli premette anzitutto che la soccombenza nel giudizio presupposto è espressamente prevista come causa di rigetto della domanda di equa riparazione solo nel caso in cui ricorrano le ulteriori condizioni previste dalle lettere *a)* e *b)* del comma 2-*quinqies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 o quando la parte soccombente nel giudizio presupposto abbia «posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilatazione dei termini del procedimento», sicché persiste la «legittimazione in capo [a detta] parte [...] a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa»;

che il comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, che ha introdotto un tetto massimo o valore soglia della misura dell'indennizzo, «in quanto non coordinato con [detto] superiore principio», farebbe insorgere i seguenti due problemi interpretativi che, in quanto reciprocamente interdipendenti, necessitano di soluzioni tra loro coerenti: *a)* il significato da attribuire alla locuzione “valore del diritto accertato dal giudice”; *b)* «se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile [...] valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti di esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto)»;

che, quanto al primo dei problemi segnalati, il giudice *a quo* osserva che: *a)* il parametro del “valore del diritto accertato”, ancorché suppletivo, prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto sia inferiore a quest'ultimo; *b)* al fine di individuare il parametro primario del valore della causa, il solo riferimento è quello alla disciplina della determinazione del valore della controversia dettata dagli articoli da 7 a 17 cod. proc. civ.; *c)* mentre per la cause di valore determinato o determinabile il limite dell'indennizzo costituito dal valore della causa sarebbe agevolmente individuabile, per le cause di valore indeterminabile «è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello aliunde determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo»; *d)* l'epilogo del procedimento presupposto, in particolare la soccombenza di chi successivamente proponga domanda di equa riparazione, rileva come elemento per stabilire il limite massimo della misura in concreto dell'indennizzo; *e)* «in subiecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in re ipsa, suscettibile dunque di quantificazione equitativa», con la conseguenza che non potrebbe affermarsi né che è onere del ricorrente dedurre e provare se sussista e quale sia, nella specie, il valore “soglia” di cui al comma 3 dell'art. 2-bis, né che, in difetto di allegazione o deduzione di elementi idonei a consentire l'individuazione dello stesso, ciò comporterebbe l'inammissibilità o il rigetto del ricorso (trovando applicazione, in virtù del rinvio ad essi operato dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001, i primi due commi dell'art. 640 cod. proc. civ.); *e)* mentre, ai fini della competenza, la legge fa riferimento, per la determinazione del valore della causa, al *petitum* (o ai *petita*), la legge n. 89 del 2001 fa riferimento al valore ritenuto nella decisione, ragione per cui «va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrivito della disposizione»;

che, quanto al secondo dei problemi segnalati, secondo la Corte rimettente andrebbe verificato se la disposizione censurata integri un'ulteriore causa di eventuale esclusione dell'indennizzo, ancorché non indicata come tale, «nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo»;



che, a fronte di tale problema, sussisterebbero, secondo il rimettente, «almeno» le tre seguenti opzioni praticabili: *a)* quella ora indicata per prima che, pur se apparentemente in contrasto con l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito: «Corte EDU») secondo cui anche la parte interamente soccombente ha diritto all'equa soddisfazione nel caso di durata irragionevole del processo, sarebbe praticabile in quanto: *a.1)* quella «probabilmente [...] più coerente con l'esigenza calmieratrice» alla quale avrebbe inteso rispondere l'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012; *a.2)* «in sintonia [...] con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi [...] approvato dal Parlamento» (in particolare, con il rilievo da essa attribuito alla «necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga iuris tantum»); *a.3)* coerente con la *ratio* sottostante alle disposizioni dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, della lettera *a)* del comma 2 dell'art. 2-*bis* e dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001; *b)* quella secondo cui l'indennizzo è riconosciuto anche al ricorrente che sia risultato totalmente soccombente nel giudizio presupposto - salve le cause di esclusione espressamente previste - «ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito - tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) - e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile); *c)* quella in base alla quale «in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo); ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza»;

che, secondo il rimettente, la seconda delle opzioni indicate sarebbe quella più coerente con il costante indirizzo della Corte EDU e con la lettera della legge e, per tale ragione, andrebbe «tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo»;

che tuttavia, prosegue la Corte d'appello di Reggio Calabria, occorre ugualmente chiarire cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato dal giudice»;

che, al riguardo, il giudice *a quo* afferma che: *a)* «assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2001 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile», tenuto conto anche che la disposizione in esame deve essere coordinata con il comma 2 dell'art. 2-*bis*, «che a tanto non fa alcun riferimento», nonché del fatto che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo dipende non solo da quanto accade nel corso dello stesso (come sembrerebbe dalla lettura del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001), ma anche dal suo esito (occorrendo verificare che non ricorrano le ipotesi di espressa esclusione dal riconoscimento dell'indennizzo); *b)* «opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione», considerato che «non appare [...] concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione - in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) - quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa: avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione quo antea, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un facere altrimenti per lui oneroso nella misura del petitum preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa ex adverso, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima; e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti; in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal dictum espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»); *c)* «di dubbia legittimità appare, invece, una liquidazione equitativa che - adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni - riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti; e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale,



o comunque accertato ex post, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente; e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore "soglia" in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudice in subiecta materia, poiché detta discrezionalità è pur sempre "vincolata" - trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) - e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente»;

che il rimettente indica perciò i seguenti «casi astrattamente prospettabili» in cui il proponente la domanda di equa riparazione sia stato: *a*) parzialmente soccombente - quale attore (o ricorrente) o quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *b*) totalmente soccombente - quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *c*) totalmente soccombente - quale attore (o ricorrente) - nel giudizio presupposto;

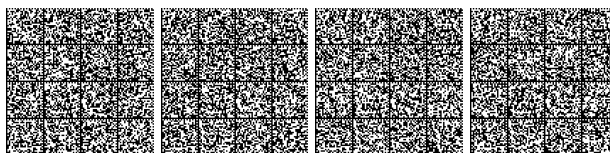
che, sulla base di quanto in precedenza esposto, il giudice *a quo* afferma quindi che: *a*) nel primo caso, «il valore "soglia" comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-bis comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa»; *b*) nel secondo caso, «il valore "soglia" comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo - entro il range assentito - con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa»; *c*) nel terzo caso, «l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a zero»;

che il rimettente precisa ancora che «ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia)»;

che, a quest'ultimo proposito, il rimettente chiarisce ancora che: *a*) «se il soccombente e la controparte permangono nella situazione quo antea, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub *b*)»; *b*) «ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà "intatto" rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente»; *c*) «a pro dell'attore o ricorrente - che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali, ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore "soglia" non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere»;

che il rimettente, dopo avere ribadito che il proponente la domanda di equa riparazione era risultato interamente soccombente nel giudizio presupposto e che la durata di questo aveva ecceduto i termini previsti dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e premesso di avere altresì valutato gli elementi indicati dal comma 2 dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, afferma che le pronunce adottate sino ad allora dalla Corte d'appello di Reggio Calabria erano state discordanti circa la soluzione da dare alla «questione esaminata» in quanto, in un'occasione, essa era stata risolta, dallo stesso magistrato che ora solleva la questione, «nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito», in un'altra, sollevando, con ordinanza dell'8 aprile 2013 (pervenuta alla Corte costituzionale e iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2013), questione di legittimità costituzionale;

che il rimettente, dopo avere riprodotto testualmente la motivazione di tale ordinanza di rimessione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza (motivazione identica a quella dell'ordinanza della stessa Corte d'appello di Reggio Calabria del 3 ottobre 2013, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014, che verrà in séguito riassunta), con-



clude affermando che «quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento»;

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

che la difesa statale afferma anzitutto che la questione sollevata sarebbe inammissibile sia in quanto sarebbe volta a ottenere un'indicazione interpretativa da parte della Corte costituzionale sul significato da attribuire alla locuzione "valore del diritto accertato dal giudice" (valore inteso come limite alla misura dell'indennizzo), perciò configurandosi come un improprio tentativo di conseguire dalla Corte un avallo interpretativo (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 2013), sia in quanto il rimettente avrebbe omesso di verificare la possibilità di una, in effetti praticabile, interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, idonea a superare i dubbi di legittimità della stessa;

che, sotto tale secondo aspetto, la difesa statale sostiene che la Corte d'appello rimettente, pur avendo prospettato delle interpretazioni dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-bis diverse da quella - ritenuta incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU - che escluda la liquidazione dell'indennizzo alla parte rimasta soccombente nel processo presupposto, non avrebbe esplicitato «l'incompatibilità costituzionale [di tali] restanti interpretazioni»;

che l'Avvocatura generale dello Stato rileva infine che «rispetto all'ipotesi ritenuta coerente con i principi della CEDU (quella, cioè, secondo cui il soccombente totale verrebbe comunque liquidato, tenendo conto dei parametri di quantificazione individuati dalla disciplina in via generale) viene incongruamente (e contraddittoriamente) ipotizzato un contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, senza alcun riferimento alla violazione del parametro dell'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. rispetto alla posizione del soccombente parziale; l'indennizzo riconosciuto a quest'ultimo è, infatti, parametrato al valore del diritto accertato, in ipotesi inferiore a quello minimo stabilito nella forbice di cui all'art. 2-bis, comma 1, della legge 89 del 2001»;

che, ai fini della ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare sia la *ratio* delle modificazioni apportate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012 alla legge n. 89 del 2001, sia il contesto sistematico in cui tale disposizione si inserisce;

che, al riguardo, la difesa statale rammenta anzitutto che la citata novella si configura come un «tentativo di contenere i costi a carico del bilancio dello Stato derivanti dagli indennizzi liquidati e di razionalizzare il carico di lavoro che grava sulle Corti d'appello, evitando che la durata dei procedimenti per la liquidazione delle indennità possa dar luogo, a sua volta, a responsabilità dello Stato per violazione dell'art. 6 CEDU»;

che, a tale fine, il menzionato art. 55 avrebbe «diversamente strutturato lo stesso diritto all'equa riparazione» attraverso: *a)* la fissazione, in via presuntiva, dei termini di durata ragionevole dei processi (art. 2, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge n. 89 del 2001); *b)* l'individuazione di «ipotesi tipicamente abusive dei poteri processuali [...] che costituiscono cause di esclusione dell'indennizzo» (art. 2, comma 2-quinquies, della legge n. 89 del 2001); *c)* la previsione di parametri e limiti nella determinazione concreta dell'indennizzo (art. 2-bis della legge n. 89 del 2001);

che, sempre ad avviso della difesa dello Stato, spetta comunque al giudice investito della domanda la doverosa valutazione della sussistenza del diritto a un'equa riparazione - da effettuare in base a un criterio che tenga conto dei parametri (fissati dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 89 del 2001, anch'esso sostituito dal numero 1 della lettera a del comma 1 dell'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012) della complessità del caso, dell'oggetto del procedimento, del comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento presupposto (nonché di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione) - sicché «perché l'obbligazione indennitaria [...] sorga dalla violazione della ragionevole durata del processo e sia in concreto configurabile, è necessario il provvedimento del giudice che, con accertamento costitutivo, verifichi le modalità temporali e non, con le quali si è svolta una data vicenda processuale»;

che, analogamente, la mancata previsione di automatismi nella commisurazione dell'indennizzo deriva dalla necessità di considerare la specificità di ciascun caso;

che tale è, quindi, secondo la ricostruzione operata dalla difesa statale, il contesto in cui si inserisce l'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 e, in particolare, il suo impugnato comma 3;

che l'Avvocatura generale dello Stato prosegue sottolineando come sia pacifico nella giurisprudenza della Corte di cassazione - che ha recepito, sul punto, gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo - che il diritto all'equa riparazione spetta indipendentemente dall'esito del processo presupposto «ad eccezione del caso in cui il soccombente fosse consapevole della inconsistenza delle proprie istanze»;

che sarebbe quindi impossibile, sempre secondo la difesa statale, interpretare l'impugnato comma 3 nel senso che esso nega l'indennizzo all'interamente soccombente;



che vi sarebbe invece la possibilità di liquidare a tale parte soccombente nel processo presupposto un indennizzo compreso tra 500 e 1.500 euro per ogni anno di ritardo secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2-bis, «dando spazio, nella decisione, agli ulteriori parametri oggettivi di valutazione introdotti con la sopra illustrata finalità calmieratrice della riforma»;

che, del resto, prosegue la difesa statale, «il richiamo alla soglia del valore del “diritto accertato” conferma la coerenza di un'interpretazione in linea con la *ratio* della riforma, nell'ipotesi in cui il soccombente parziale (la cui pretesa si sia considerevolmente ridotta in sede di accertamento giudiziale) abbia, nel successivo giudizio di equa riparazione, sostanzialmente prospettato, in termini di tendenziale abuso del processo, una domanda irragionevolmente eccedente il diritto effettivamente vantato (e riconosciuto nel giudizio presupposto);

che, così limitato lo spettro dell'intervento normativo, se ne comprenderebbe la ragionevolezza in chiave costituzionalmente orientata: «la parte che nel giudizio presupposto abbia chiesto 1.000 e ottenuto 100 avrà, in sede di equa riparazione, una liquidazione non superiore a quest'ultimo importo, perché, pur avendo ragione nel merito, ha ecceduto nella quantificazione della richiesta; ciò non è incongruo rispetto alla posizione di chi, pur avendo chiesto allo stesso modo 1.000, non ha avuto riconosciuto nulla per effetto di una decisione sull'an di una pretesa comunque legittimamente e non abusivamente avanzata»;

che, poiché una tale interpretazione «non è stata neppure ipotizzata dal giudice rimettente», anche sotto tale profilo la questione sarebbe manifestamente inammissibile;

che, con ordinanza del 30 settembre 2013 (r.o. n. 45 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso con il quale C.A. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato soccombente in detto processo presupposto, definito con una decisione divenuta definitiva il 14 maggio 2013; *c)* che la domanda di riparazione era stata proposta nel rispetto del termine di decadenza previsto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 89 del 2001; *d)* che il processo presupposto, articolatosi in due gradi di giudizio, aveva avuto una durata effettiva di quattordici anni, undici mesi e sedici giorni in primo grado e di sei anni e dieci mesi in secondo grado, eccedente, perciò, di sedici anni, nove mesi e sedici giorni il termine ragionevole stabilito dagli artt. 2-bis e 2-ter (*recte*: dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2) della legge n. 89 del 2001;

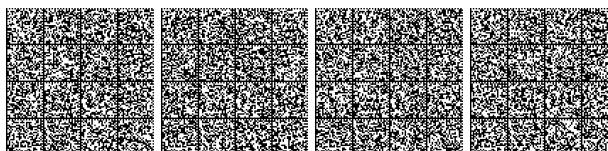
che, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 27 settembre 2013 ed iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che, con ordinanza del 3 ottobre 2013 (r.o. n. 46 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, presentato il 24 settembre 2013, con il quale C.M.R. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile dalla stessa promosso, con atto di citazione notificato il 12 novembre 1990, nei confronti di C.R. e di P.G.,



per la rivendicazione della proprietà di cinque sestì indivisi di un immobile; *b*) che detto processo era stato definito con la sentenza del Tribunale ordinario di Messina n. 2379 del 2011 con la quale la domanda proposta da C.M.R. era stata rigettata, con compensazione delle spese;

che il medesimo giudice rimettente sviluppa poi alcune considerazioni in punto di diritto;

che, prima di prendere in esame la disposizione censurata, egli evidenzia la portata innovativa, rispetto alla normativa anteriore al d.l. n. 83 del 2012, dell'alinea e della lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, secondo cui «L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto: *a*) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2»;

che, in proposito, il giudice *a quo* osserva che, nel vigore di detta previgente normativa, la Corte di cassazione aveva affermato la spettanza 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», nonché l'irrelevanza, al medesimo fine, della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (sono citate, in tale senso, le sentenze n. 8632 e n. 8541 del 2010), ammettendo che si potesse tenere conto dell'esito del processo presupposto solo qualora esso «abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa», come si verifica «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», con la precisazione, peraltro, che di tali circostanze «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» (è citata, nel senso indicato, la sentenza n. 35 del 2012);

che, a fronte di tale indirizzo della giurisprudenza di legittimità, formatosi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012, la citata lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis* avrebbe innovato sotto il duplice profilo che, in virtù della stessa, l'esito del giudizio presupposto: *a*) assumerebbe, ancorché al solo fine 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»; *b*) non dovrebbe più, per comportare una riduzione dell'indennizzo, essere, insieme con «l'abuso del processo alla base di esso richiesto», allegato e provato dall'amministrazione resistente, «potendo e dovendo il giudice *ex se* [...] sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti»;

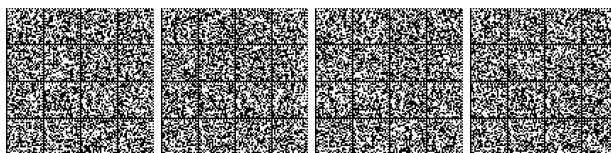
che, passando all'esame dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il rimettente afferma che lo stesso stabilisce che la misura dell'indennizzo, anche in deroga agli importi indicati dal comma 1 dello stesso art. 2-*bis*, non può superare non solo il valore della controversia - ciò che, secondo lo stesso giudice *a quo*, «dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagatellari» -, ma neppure il valore del diritto accertato dal giudice, quando questo sia inferiore al valore della causa;

che, ad avviso del rimettente, tale ultima disposizione comporterebbe che la domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo potrebbe essere accolta solo nel caso in cui chi la propone sia risultato, almeno in parte, vittorioso nel giudizio presupposto, mentre nessun indennizzo potrebbe essere riconosciuto a chi, nello stesso giudizio, fosse risultato interamente soccombente: infatti, in tale ultimo caso, l'accertamento negativo della sussistenza del diritto fatto valere in giudizio equivarrebbe all'accertamento che tale diritto, in quanto inesistente, «per così dire, “vale zero”»;

che il rimettente conclude, sul punto, affermando che: «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»;

che, sempre ad avviso del rimettente, sarebbe «tutt'altro che certo [...] 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»;

che tali sarebbero, anzitutto, le disposizioni delle lettere *b*) e *c*) del comma 2-*quinqies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012 - le quali escludono qualunque indennizzo in favore, rispettivamente, della parte che abbia visto accogliere la propria domanda in misura non superiore a una proposta conciliativa che abbia rifiutato senza giustificato motivo (art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ.), e della parte vincitrice che abbia rifiutato la proposta di mediazione quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della stessa (art. 13, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di



mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali)), trattandosi di «ipotesi [...] rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un minus (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte)»;

che «rilievo convergente» dovrebbe essere attribuito, sempre secondo il giudice *a quo*, anche alle seguenti disposizioni della legge n. 89 del 2001 (anch'esse aggiunte o sostituite dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012): *a*) la già menzionata lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis*, che indica l'«esito del processo» tra i parametri di cui è necessario tenere conto ai fini della determinazione dell'indennizzo; *b*) l'art. 4, che ha escluso che la domanda di riparazione possa essere proposta prima della conclusione del procedimento con provvedimento definitivo; *c*) la lettera *c*) del comma 3 dell'art. 3, che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o dell'ordinanza irrevocabili che abbiano definito il giudizio;

che tali disposizioni evidenzerebbero, secondo il rimettente, l'importanza attribuita dal legislatore della novella al fatto che il giudice investito della domanda di equa riparazione conosca l'esito definitivo del giudizio, il che «non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore [...] a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo»;

che una «indiretta conferma della ragionevolezza» dell'indicata interpretazione della disposizione censurata si trarrebbe, infine, dall'affermazione, contenuta nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 83 del 2012, secondo cui tra le finalità delle modificazioni della legge n. 89 del 2001 vi era anche 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"»;

che, ad avviso del giudice rimettente, il passaggio citato tradirebbe la consapevolezza del legislatore che il principio della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente «è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione»;

che, sempre secondo il rimettente, ancorché l'indicata relazione illustrativa indichi come obiettivo della novella quello di «non allargarne le maglie» della detta distorsione, le disposizioni effettivamente introdotte e appena indicate «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 [idonee] anche a contrastare in radice il principio suddetto» della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente;

che il giudice rimettente afferma di non ignorare l'esistenza dell'«indice di segno contrario» costituito dalla disposizione della lettera *a*) del comma 2-*quinqies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - secondo cui non è riconosciuto alcun indennizzo «in favore della parte soccombente condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile [cioè per responsabilità processuale aggravata]» - la quale, in base all'argomento a contrario, dovrebbe essere interpretata nel senso della spettanza dell'indennizzo in favore della parte soccombente che non abbia subito la citata condanna, con la conseguenza che la mera soccombenza non sarebbe, di per sé sola, ragione di esclusione dal diritto all'equa riparazione;

che a tale conclusione si opporrebbe, tuttavia, sempre secondo l'opinione del rimettente, l'«indice normativo» costituito dall'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il quale, pur non riguardando i presupposti in astratto della spettanza del diritto all'indennizzo ma la commisurazione di quest'ultimo (a priori, perciò, non escluso), finisce - rivelandosi così «più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato» - con l'annullarlo completamente in tutti i casi di soccombenza;

che alla stregua di ciò, secondo il rimettente, «A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quanto meno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare [...] a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità»;

che il giudice *a quo* afferma infine di non conoscere pronunce giurisprudenziali che, in base alla disciplina dell'equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo risultante dalle modificazioni recate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, abbiano riconosciuto il diritto all'indennizzo alla parte soccombente nel processo presupposto, ma solo pronunce di rigetto dei ricorsi presentati da tale parte (sono citati, in proposito, i decreti della Corte d'appello di Bari 25 settembre 2012 reso nel procedimento n. 547/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 610/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 613/12, 15 gennaio 2013 reso nel procedimento n. 641/12 V.G., nonché il decreto della Corte d'appello di Caltanissetta del 7 febbraio 2013);



che sulla base di tali premesse il giudice *a quo*, dopo avere compiuto un'ampia rassegna dei principi che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte di giustizia, governano i rapporti tra la legislazione interna e la CEDU (sono citate, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 303, n. 236, n. 175, n. 113, n. 80 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187, n. 138 e n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 348 e n. 349 del 2007, nonché le ordinanze n. 150 del 2012 e n. 180 e n. 138 del 2011; le sentenze della Corte di cassazione n. 5894 del 2009, n. 1341, n. 1340, n. 1339 e n. 1338 del 2004 e la sentenza della Corte di giustizia 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), afferma, in punto di non manifesta infondatezza, che l'impugnato comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 si pone in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

che, a proposito di tale parametro interposto, il rimettente sottolinea come detta Corte abbia sempre ritenuto «l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata» ai fini della spettanza dell'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della CEDU, in base al 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» (è citata, in proposito, la sentenza 19 febbraio 1992 (*recte*: 1998), Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia);

che tale principio, prosegue il rimettente, è sempre stato affermato anche dalla Corte di cassazione nel vigore della disciplina dettata dalla legge n. 89 del 2001 anteriormente alle modificazioni ad essa apportate dal d.l. n. 83 del 2012, avendo la giurisprudenza di legittimità costantemente affermato, come già visto, che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo o dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda di indennizzo, è necessario che la parte soccombente si sia resa responsabile di lite temeraria o, comunque, di un abuso del processo (sono citate le sentenze n. 8632 e n. 8541 del 2010), del quale deve fornire la prova la parte che lo eccepisce (è citata la sentenza n. 819 del 2010);

che la stessa Corte di cassazione aveva ancora affermato che, al fine di negare la sussistenza del danno, può sì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere in giudizio, con la precisazione, tuttavia, che «non equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo dell'azione» (sentenze n. 8165 del 2010 e n. 24269 del 2008);

che il giudice *a quo* precisa infine che il quadro normativo e giurisprudenziale descritto non può ritenersi «rilevantemente mutato» a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 35, comma 3, lettera *b*), della CEDU, come modificato dal Protocollo n. 14 alla Convenzione, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato e reso esecutivo con la legge 15 dicembre 2005, n. 280, secondo cui «La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: [...] (b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno»;

che secondo il rimettente - il quale, a proposito del significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al menzionato art. 35, comma 3, lettera *b*), della CEDU, cita le sentenze 6 marzo 2012, Gagliano contro Italia, 19 ottobre 2010, Rinck contro Francia e 18 ottobre 2010, Giusti contro Italia - infatti, «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»;

che, quanto alla rilevanza, la rimettente Corte d'appello afferma anzitutto che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tale da renderla compatibile con l'invocato parametro interposto dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è resa impossibile dal suo tenere letterale, il quale impedisce di liquidare l'indennizzo in misura superiore «al valore [...] del diritto accertato dal giudice»;

che, in particolare, non sarebbe praticabile l'interpretazione «restrittiva e correttiva» dell'impugnato comma 3 nel senso di ritenere, come sostenuto in uno dei primi commenti alla novella di cui all'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, 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»;

che a tale interpretazione si opporrebbero, infatti, l'analisi logica della disposizione censurata e l'uso della locuzione disgiuntiva «o», rafforzata dall'inciso «se inferiore», elementi che evidenzerebbero che il valore del diritto accertato dal giudice è indicato dalla norma censurata, in alternativa al valore della causa, come limite alla misura dell'indennizzo e non come criterio di determinazione del valore della causa;



che ne conseguirebbe, conclusivamente, che una lettura della disposizione censurata diversa da quella accolta si tradurrebbe in un'interpretazione *contra legem*, non consentita neppure al fine di rendere detta disposizione conforme alla CEDU;

che, sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea come la norma impugnata abbia una «diretta incidenza» sulla decisione in ordine alla domanda di equa riparazione proposta;

che, infatti, «se ne fosse [...] confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda [...] andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato dal primo comma dell'art. 2-*bis* e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa»;

che il rimettente precisa infine che, ancorché la fattispecie al suo esame riguardi un'ipotesi di rigetto integrale della domanda, con soccombenza della ricorrente nel processo presupposto, il dubbio di costituzionalità prospettato «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»;

che ad avviso del giudice *a quo*, infatti, «sembra evidente che il riferimento al valore del diritto va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta di indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001»;

che, pertanto, nel caso di soccombenza del convenuto, «non deve fuorviare la considerazione che [...] 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»;

che, per converso, anche nel caso di soccombenza dell'attore (come è avvenuto nel giudizio *a quo*), ove a richiedere l'indennizzo fosse però non lo stesso attore ma la parte convenuta, vittoriosa nel 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»;

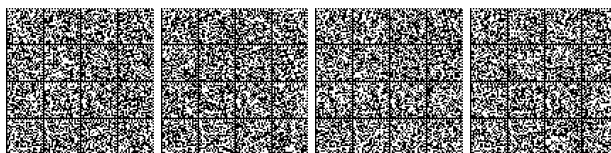
che il rimettente precisa ancora che «La norma censurata evoca [...], a ben vedere, il valore dell'accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia. Un tale contenuto poi è sempre ambivalente 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»;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 18 ottobre 2013 (r.o. n. 47 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a*) di essere investito del ricorso, presentato l'11 ottobre 2013, con il quale M.C. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile dallo stesso promosso, con ricorso depositato il 27 aprile 2001, nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), per il riconoscimento di una malattia professionale e la corresponsione di una rendita; *b*) che detto processo era stato definito con la sentenza del Tribunale ordinario di Patti n. 986 del 2012 con la quale la domanda proposta da M.C. era stata rigettata, con compensazione delle spese;



che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 7 novembre 2013 (r.o. n. 48 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, presentato il 18 ottobre 2013, con il quale G.S.L.G., nella qualità di erede di B.A., deceduta il 24 giugno 2011, aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso dalla propria dante causa davanti al Tribunale ordinario di Patti; *b)* che detto processo, conclusosi in primo grado con la sentenza del detto Tribunale n. 2500/02 del 1° ottobre 2002 e in secondo grado con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 433/05 del 27 settembre 2005, era stato definito con la sentenza della Corte di cassazione 7 marzo 2013, n. 5713, passata in giudicato il 7 marzo 2013, che aveva rigettato il ricorso proposto da B.A.;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

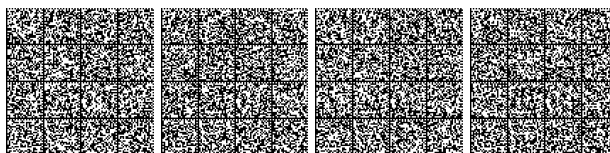
che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 7 novembre 2013 (r.o. n. 48 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, presentato il 31 ottobre 2013, con il quale V.L. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo da lui promosso davanti al Tribunale ordinario di Messina, sezione lavoro, nei confronti dell'INAIL, al fine di ottenere una rendita o un vitalizio in séguito ad un infortunio sul lavoro; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina, sezione lavoro, n. 1221/13, pronunciata il 6 giugno 2013 e depositata il 21 giugno 2013, passata in giudicato, che, accogliendo l'appello proposto dall'INAIL avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Messina, sezione lavoro, n. 2711/06, aveva rigettato la domanda di V.L., compensando le spese di entrambi i gradi del giudizio (ad eccezione delle spese per la consulenza tecnica di ufficio, poste a carico dell'INAIL);

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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



che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 15 novembre 2013 (r.o. n. 50 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 4 novembre 2013, con il quale S.P.G., in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sulla minore P.B.L., e P.L., tutti nella qualità di eredi di P.M.A., deceduto il 24 febbraio 2005, avevano chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo svoltosi davanti al Tribunale ordinario di Messina; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 1221/13 del 29 gennaio 2013, passata in giudicato il 10 maggio 2013, «che ha parzialmente riformato - confermandola nel resto - la sentenza di primo grado [sentenza n. 999/09 del 7 maggio 2009], condannando S.P.G., n.q. di erede di P.M.A.»;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 28 novembre 2013 (r.o. n. 51 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 13 novembre 2013, con il quale B.T. e B.N., nella qualità di eredi di B.F., avevano chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso da detto dante causa davanti alla Pretura di Messina, sezione distaccata di Santa Teresa di Riva; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina, sezione lavoro, n. 797/13 del 17 maggio 2013, che aveva respinto l'appello di B.F., confermando la sentenza di primo grado della Pretura di Messina, sezione distaccata di Santa Teresa di Riva, del 10 marzo 1994, che aveva rigettato la domanda;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 28 novembre 2013 (r.o. n. 52 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del



comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 16 novembre 2013, con il quale C.S.M., nella qualità di legale rappresentante di una farmacia con sede in Patti, aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso davanti al Tribunale ordinario di Patti; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza del Tribunale di Patti n. 84/12 del 18 febbraio 2012 che aveva «respinto la domanda dell'attuale ricorrente condannandola anche al pagamento delle spese processuali»;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 28 novembre 2013 (r.o. n. 53 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 18 novembre 2013, con il quale T.R.C. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso davanti al Tribunale ordinario di Patti; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza del Tribunale di Patti n. 1175/12 del 18 maggio 2012, passata in giudicato il 18 maggio 2013, che aveva «respinto la domanda dell'attuale ricorrente»;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 10 giugno 2013 (r.o. n. 54 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 31 maggio 2013, con il quale S.M. e B.G. avevano chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile da essi promosso, con atto di citazione notificato il 26 ottobre 1998, davanti al Tribunale ordinario di Messina, nei confronti della società P.S. di A.I. & C., ai fini della condanna di detta società al risarcimento di danni da infiltrazioni; *b)* che detto processo era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 150/12 del 15 marzo 2012, che aveva rigettato l'appello avverso la sentenza del Tribunale di Messina che aveva interamente rigettato la domanda proposta da S.M. e B.G., compensando integralmente le spese;



che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 31 ottobre 2013 (r.o. n. 55 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 18 ottobre 2013, con il quale P.A. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso nei suoi confronti da B.G. al fine di ottenere la cessazione delle turbative del possesso da parte dello stesso P.A. e di S.M., proprietari di un fondo confinante; *b)* che detto processo presupposto era stato definito con la sentenza del Tribunale ordinario di Messina n. 2379/2011, con la quale era stata rigettata la domanda proposta, con compensazione delle spese;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

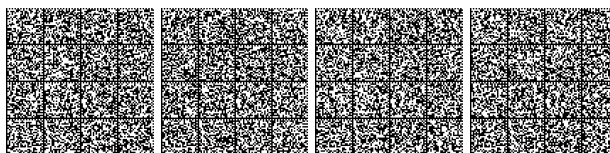
che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 28 novembre 2013 (r.o. n. 56 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 15 novembre 2013, con il quale P.L. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo civile promosso dai genitori, esercenti la potestà su di lui, all'epoca minore di età, nei confronti di un'Unità sanitaria locale di Milazzo al fine di ottenere il risarcimento del danno per le lesioni subite al momento della nascita, previo riconoscimento della responsabilità del personale medico e paramedico dipendente intervenuto nell'occasione; *b)* che detto processo presupposto era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 189/2012, con la quale era stato rigettato l'appello proposto da P.A. e V.A. avverso il provvedimento del Tribunale di Messina che aveva disatteso la domanda risarcitoria;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

che si è costituito nel giudizio P.L., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo il rigetto della questione in quanto sollevata sulla base dell'erroneo presupposto interpretativo secondo cui il comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 determinerebbe l'impossibilità di riconoscere un indennizzo a titolo di equa riparazione del danno subito per effetto della violazione del termine ragionevole del processo in favore di chi sia risultato, nello stesso, soccombente;

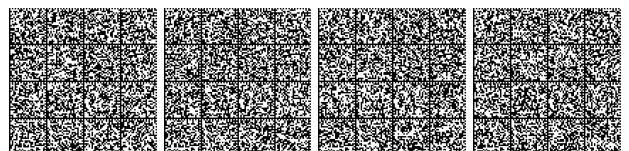


che la parte costituita osserva al riguardo che: *a)* l'art. 2 della legge n. 89 del 2001, che disciplina il diritto all'equa riparazione, riconosce lo stesso a chiunque abbia subito un danno per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU (comma 1) e stabilisce i casi nei quali l'indennizzo non è riconosciuto (comma 2-*quiquies*); *b)* l'art. 2-*bis* della stessa legge n. 89 del 2001 si limita invece a disciplinare, «a fronte del riconoscimento del diritto e alla sua esclusione nei casi» indicati al comma 2-*quiquies* dell'art. 2, le modalità con cui il giudice determina la misura dell'indennizzo; *c)* sulla base di tali artt. 2 e 2-*bis*, e in particolare del primo di essi, «che specificamente prevede i casi di soccombenza in cui non può essere riconosciuto alcun indennizzo», nonché «sulla base della costante giurisprudenza che non nega, in via assoluta, tale diritto [all'indennizzo] alla parte soccombente (poiché il fatto che il giudice, secondo l'art. 2-*bis*, secondo comma, debba tenere conto dell'esito del processo non implica che debba negare sempre e comunque il riconoscimento dell'indennizzo alla parte soccombente)», dovrebbe ritenersi che il censurato comma 3 dell'art. 2-*bis* «non nega affatto il diritto della parte soccombente a richiedere (e ottenere) una equa riparazione (nel caso in cui il giudice effettivamente accerti la sussistenza di tutti i requisiti); *d)* la Corte di cassazione che, prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 83 del 2012 alla legge n. 89 del 2001, pacificamente ammetteva il riconoscimento dell'indennizzo in favore della parte soccombente (sono citate, in proposito, le sentenze n. 18780 del 2010, n. 24107 del 2009 e n. 27610 del 2008), ha confermato tale orientamento anche dopo dette modificazioni, in particolare, con la sentenza n. 585 del 2014, la quale, pur riguardando il diritto all'indennizzo, da essa riconosciuto, in favore della parte rimasta contumace nel processo, ha significativamente fondato tale riconoscimento sul fatto che sia l'art. 6 della CEDU che l'art. 2 della legge n. 89 del 2001 apprestano la tutela da essi prevista «a tutti coloro che sono coinvolti in un procedimento giurisdizionale» ed ha dato «per presupposto che il riconoscimento dell'indennizzo debba essere garantito - qualora ve ne siano i requisiti - anche alla parte soccombente» (è citato, in particolare, il passaggio della sentenza n. 585 del 2014 dove la Corte di cassazione afferma che «L'esito della causa, peraltro, è ininfluenza ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo, che compete anche alla parte soccombente»); *e)* la giurisprudenza della Corte costituzionale, anche anteriore alla modifica dell'art. 111 Cost. operata dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), nonché la chiara formulazione di tale articolo, nel testo attualmente vigente, dimostrano la fondamentale importanza del giusto processo e, in particolare, della ragionevole durata dello stesso, la cui lesione può verificarsi anche ai danni della parte soccombente, allo stesso modo che nei confronti della parte vittoriosa;

che alla stregua di tali elementi la parte costituita conclude chiedendo alla Corte costituzionale di fare propria l'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata da essa proposta secondo cui la parte soccombente può chiedere e ottenere un indennizzo in ragione del danno conseguente alla durata non ragionevole del processo e di rigettare, perciò, la sollevata questione;

che è intervenuta nel giudizio l'associazione Cittadinanzattiva, non costituita nel giudizio principale;

che, quanto all'ammissibilità del proprio intervento, l'associazione ripercorre anzitutto la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'intervento di soggetti non costituiti nel giudizio *a quo*, sottolineando, in particolare, che: *a)* «la rigida chiusura dei primi trent'anni della giurisprudenza costituzionale, in virtù della quale nel giudizio costituzionale non avrebbero potuto costituirsi soggetti diversi da quelli "parte" del giudizio *a quo* [...] è stata modificata nel tempo», come confermato dalla sentenza n. 314 del 1992 nella quale la Corte costituzionale affermò che non è possibile «ammettere, alla luce dell'art. 24 della Costituzione, che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che vi sia la possibilità giuridica per i titolari delle medesime posizioni di "difenderle" come parti nel processo stesso» (nello stesso senso, è citata anche la sentenza n. 76 del 2001); *b)* in alcune decisioni, la Corte costituzionale ha ammesso l'intervento di enti terzi, in ragione del loro carattere rappresentativo dell'interesse collettivo direttamente coinvolto dalla questione, come è avvenuto con riguardo all'intervento di ordini professionali in giudizi concernenti la legittimità di norme relative ai diritti e ai doveri del professionista, specificamente, della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, in un caso nel quale l'esigenza di tutelare la professionalità della categoria ha integrato un interesse giuridicamente rilevante inerente alla controversia principale che ha reso ammissibile l'intervento (sentenza n. 456 del 1993) e del Consiglio nazionale forense, il cui intervento, nella specie, ad opponendum, fu ammesso dalla Corte costituzionale sul rilievo che «il Consiglio nazionale forense tutela un interesse pubblicistico, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione. [...] È quindi ammissibile l'intervento [...], giacché si tratta di questioni inerenti allo statuto degli avvocati e procuratori, il cui esito non è indifferente all'esercizio delle attribuzioni dello stesso Consiglio» (sentenza n. 171 del 1996); *c)* in altre pronunce, la Corte costituzionale ha ammesso l'intervento di associazioni o altri soggetti terzi rispetto al giudizio principale, in particolare, del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), in quanto destinatario *ex lege* del provento delle prestazioni della cui costituzionalità si dubitava (ordinanza n. 50 del 2004), del genitore di



un'alunna con riguardo ad una questione, concernente l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, sollevata in un giudizio promosso dal genitore di un'alunna che frequentava la stessa scuola (ordinanza n. 389 del 2004), di alcune Province, in quanto un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata avrebbe avuto, nella prospettiva del rimettente, la conseguenza di far venire meno, con effetto diretto su tutte le Province intervenienti, il fondamento normativo dell'atto amministrativo impugnato nel giudizio *a quo* (ordinanza n. 250 del 2007), di una società per azioni, in quanto destinataria diretta, ai sensi del quarto comma dell'art. 111 cod. proc. civ., degli effetti della decisione della Corte (ordinanza letta in udienza e allegata alla sentenza n. 172 del 2006), mentre la stessa Corte sarebbe «ancora rigida nell'escludere la possibilità di intervento [nei casi] che non hanno alcuno specifico legame con la questione di legittimità costituzionale» (sono citate, in tale senso, le sentenze n. 96 e n. 76 del 2008, n. 345 del 2005, n. 25 del 2000), dovendosi ancora notare, sempre secondo l'associazione Cittadinanzattiva, che, in occasione di un giudizio di ammissibilità di un *referendum*, con l'ordinanza letta nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005, la Corte costituzionale ha disposto di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte, ammissione confermata con la sentenza n. 45 del 2005 (dove si precisa che essa non si traduce però in un potere dei detti soggetti di partecipare al procedimento, con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di ciò che vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, vale a dire per i promotori del *referendum* e per il Governo);

che l'indicata giurisprudenza dimostrerebbe - sempre ad avviso dell'associazione Cittadinanzattiva - che la Corte costituzionale, negli ultimi venti anni, «ha espresso un orientamento progressivamente favorevole all'apertura, caso per caso, soprattutto laddove soggetti singoli o associazioni vantassero un rapporto diretto con la questione di legittimità costituzionale e, in ogni caso, tenendo presente l'importanza di contributi di soggetti diversi, per consentire un arricchimento del contraddittorio, in un processo che ha ad oggetto un interesse pubblico: quello alla decisione sulla legittimità costituzionale della legge»;

che per quanto attiene, specificamente, all'associazione Cittadinanzattiva, l'interveniente precisa che essa: *a)* agisce per la tutela dei diritti umani, per la promozione e l'esercizio pratico dei diritti sociali e politici nella dimensione nazionale, europea e internazionale e a tutela e salvaguardia dell'ambiente, del territorio, della salute, della sicurezza individuale e collettiva; *b)* è iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori ed è legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'art. 139 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229); *c)* è iscritta all'anagrafe delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale; *d)* è stata riconosciuta come persona giuridica nel 2012 ed è iscritta nel Registro delle persone giuridiche; *e)* è stata riconosciuta legittimata a rappresentare gli interessi dei consumatori in importanti giudizi civili e penali sin dal 1991; *f)* è stata riconosciuta quale «associazione che, in attuazione di principi costituzionalmente garantiti, del dovere inderogabile di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e della tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.) svolge meritoria attività tendente a verificare il rispetto ovvero la violazione dei fondamentali diritti del malato» (in tali termini, la sentenza del Pretore di Sappi n. 132/91, citata dall'interveniente);

che per tali ragioni - conclude l'interveniente - «l'associazione Cittadinanzattiva risulta portatrice di un interesse, se pur collettivo e superindividuale, diretto, attuale e concreto al rispetto dei diritti costituzionali e, con particolare riferimento al giudizio costituzionale pendente, al rispetto dei diritti costituzionali relativi al giusto processo, come quello della ragionevole durata. Cittadinanzattiva infatti nello svolgimento delle proprie attività statutarie [...] relative alla garanzia dei diritti svolge una importante azione in ambito giudiziario e, pertanto, il rispetto dei principi ad esso sottesi risulta imprescindibile»;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, l'associazione Cittadinanzattiva svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'atto di costituzione in giudizio del ricorrente nel giudizio principale P.L.;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 20 dicembre 2013 (r.o. n. 57 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha



sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 26 novembre 2013, con il quale B.F. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato soccombente in detto processo presupposto (con condanna alla rifusione delle spese processuali relative ai due gradi di merito dello stesso), definito con una decisione divenuta definitiva il 13 maggio 2013; *c)* che la domanda di riparazione era stata proposta nel rispetto del termine di decadenza previsto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 89 del 2001, tenuto conto anche della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale dal 1° agosto 2013 al 15 settembre 2013; *d)* che il processo presupposto, articolatosi in due gradi di merito e nella fase di legittimità, aveva avuto una durata effettiva complessiva di ventuno anni, un mese e dodici giorni, eccedente, perciò, di quindici anni, un mese e dodici giorni il termine ragionevole stabilito dall'art. 2-bis e 2-ter (*recte*: dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2) della legge n. 89 del 2001;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 27 settembre 2013 iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

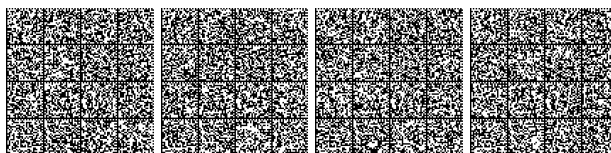
che con ordinanza del 30 dicembre 2013 (r.o. n. 58 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 5 dicembre 2013, con il quale L.M.P. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato soccombente in detto processo presupposto, definito con una pronuncia divenuta definitiva il 16 settembre 2013; *c)* che la domanda di riparazione era stata proposta nel rispetto del termine di decadenza previsto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 89 del 2001; *d)* che il ricorrente aveva assunto la qualità di parte del detto processo presupposto non nel giudizio di primo grado, introdotto avverso la società N.P. dei fratelli L.M. C. e P., ma in quello di appello, «dal medesimo formulato avverso la sentenza emessa in data 28 settembre-5 ottobre 2004 dal Tribunale civile di Messina, seconda sezione stralcio»; *e)* che il detto processo presupposto, limitatamente all'unico grado al quale il ricorrente aveva partecipato, aveva avuto una durata effettiva di quattro anni, undici mesi e ventidue giorni, eccedente, perciò, di due anni, undici mesi e ventidue giorni il termine ragionevole stabilito dall'art. 2-bis e 2-ter (*recte*: dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2) della legge n. 89 del 2001; *e)* che, «tenuto conto degli interessi coinvolti e del valore e della rilevanza della causa anche in considerazione delle condizioni personali della parte, si stima equo ai sensi dell'articolo 2056 C.C. riconoscere la somma di € 750 per ogni anno, o frazione di anno superiore a sei mesi quale equo indennizzo, e quindi, complessivamente, l'importo di euro 2250»;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 27 settembre 2013 ed iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;



che con ordinanza del 25 novembre 2013 (r.o. n. 59 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 18 novembre 2013, con il quale G.A. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo dalla stessa promosso, con ricorso, depositato il 7 luglio 1999, al Tribunale ordinario di Patti, sezione lavoro, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per ottenere la dichiarazione dell'illegittimità del provvedimento di revoca della pensione di invalidità e la condanna del detto Istituto al pagamento della prestazione dal dicembre 1996; *b)* che tale processo presupposto era stato definito con la sentenza del Tribunale di Patti, sezione lavoro, n. 1467/12, emessa il 25 maggio 2012 e depositata il 25 giugno 2012, passata in giudicato, che aveva rigettato la domanda di G.A., «esonero la ricorrente dal pagamento delle spese processuali» e ponendo a carico dell'INPS le spese della consulenza tecnica di ufficio;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;

che con ordinanza del 25 novembre 2013 (r.o. n. 60 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 15 novembre 2013, con il quale P.S. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo dallo stesso promosso, con citazione notificata l'11 gennaio 1997, innanzi al Tribunale ordinario di Messina, nei confronti di un'Azienda unità sanitaria locale di Messina e di un'Azienda ospedaliera della stessa città (con successiva chiamata in giudizio, da parte delle dette convenute, delle compagnie di assicurazione L.M.A. e Z.A.) e riguardante il risarcimento di danni da responsabilità medica; *b)* che detto processo presupposto era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina, seconda sezione civile, n. 223/12, emessa il 27 marzo 2012, depositata il 19 aprile 2012 e passata in giudicato, che aveva rigettato l'appello proposto da P.S. avverso la sentenza con la quale il Tribunale di Messina aveva rigettato la domanda dallo stesso proposta, compensando tra le parti le spese processuali;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014;



che con ordinanza del 25 novembre 2013 (r.o. n. 61 del 2014), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta nei confronti del Ministero della giustizia dalla parte risultata soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: a) di essere investito del ricorso, proposto il 12 novembre 2013, con il quale R.D. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un giudizio civile promosso nei suoi confronti da I.O., I.G., I.T. e I.S., con citazione notificata il 7 novembre 1997, innanzi al Tribunale ordinario di Messina, al fine di ottenere il pagamento dell'indennità prevista dall'art. 1127 cod. civ.; b) che detto processo presupposto si era concluso con la sentenza del Tribunale di Messina, prima sezione civile, n. 1104/12, emessa l'8 maggio 2012 e depositata nella stessa data, passata in giudicato, che aveva accolto la domanda degli attori, condannando R.D. a corrispondere agli stessi la somma di euro 23.379,50 (oltre alla rivalutazione secondo l'indice FOI dell'ISTAT ed interessi al tasso legale sull'importo rivalutato mese per mese, il tutto con decorrenza dal 1° gennaio 1998 fino al pagamento o, in mancanza, fino al passaggio in giudicato della sentenza), con detrazione della somma di euro 4.937,77, versata dal R.D. in corso di causa - e da imputare prima al capitale e poi, eventualmente, agli interessi - alla data del 28 gennaio 2002, nonché a rifondere la metà delle spese processuali (in ragione dell'offerta di pagamento dell'indennità fatta dal convenuto agli attori);

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni analoghe a quelle esposte nell'ordinanza della stessa Corte del 3 ottobre 2013 iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2014;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto analogo a quelle di cui all'atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 44 del registro ordinanze 2014.

Considerato che la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nelle persone dei giudici designati al fine di provvedere su domande di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo proposte da soggetti che erano risultati soccombenti nei rispettivi processi presupposti, con diciotto ordinanze di contenuto sostanzialmente analogo, dubita, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - a norma del quale: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che, a sua volta, stabilisce che «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo»], non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - nella parte in cui, col disporre che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice» (se inferiore al valore della causa), comporterebbe «l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che, secondo i rimettenti, la disposizione denunciata, così intesa, viola l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di séguito, «CEDU» o «Convenzione»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte europea dei diritti dell'uomo, prevede che l'equa soddisfazione (art. 41 CEDU) per la lesione del diritto - da esso garantito - alla durata ragionevole del processo spetta a tutte le parti di questo, indipendentemente dal suo esito, e, in specie, anche alla parte che sia risultata soccombente;

che, in considerazione dell'identità delle questioni proposte con le diciotto ordinanze di rimessione, i giudizi di legittimità costituzionale possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia;



che, preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento dell'associazione Cittadinanzattiva nel giudizio promosso con l'ordinanza della Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, del 28 novembre 2013 (r.o. n. 56 del 2014);

che la detta associazione, che non è parte del giudizio principale, deduce, quanto all'ammissibilità del proprio intervento, di essere «portatrice di un interesse, [...] collettivo e superindividuale, diretto, attuale e concreto al rispetto dei diritti costituzionali», in particolare, «al rispetto dei diritti costituzionali relativi al giusto processo, come quello della sua ragionevole durata», atteso che «nello svolgimento delle proprie attività statutarie [...] relative alla garanzia dei diritti svolge una importante azione in ambito giudiziario e, pertanto, il rispetto dei principi ad esso sottesi risulta imprescindibile»;

che, per la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 293 del 2011, n. 151 del 2009 e ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009 ad essa allegata, n. 94 del 2009, n. 76 del 2008 e ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2008 ad essa allegata; ordinanze n. 144 del 2010 e n. 414 del 2007);

che l'interesse collettivo prospettato dall'interveniente non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio *a quo* e, pertanto, l'associazione Cittadinanzattiva non vanta una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, con conseguente inammissibilità dell'intervento dalla stessa spiegato;

che, sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità della sollevata questione prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato;

che va anzitutto rigettata l'eccezione, formulata dalla difesa statale, di inammissibilità della sollevata questione in quanto diretta ad ottenere un'indicazione interpretativa sul significato da attribuire al limite dell'indennizzo costituito dal «valore [...] del diritto accertato dal giudice», ciò che configurerebbe l'incidente di costituzionalità come un improprio tentativo di conseguire da questa Corte un avallo interpretativo;

che, infatti, la questione sollevata non mira a ottenere l'avallo di questa Corte all'interpretazione del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 che, tra le varie possibili, i rimettenti ritengono preferibile, ma consiste, piuttosto, nella denuncia del contrasto tra l'unico significato normativo che i giudici a quibus reputano attribuibile a detta disposizione - quello secondo cui essa comporterebbe l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo in favore di chi sia risultato, nello stesso, soccombente - e il parametro costituzionale invocato;

che deve pure essere respinta l'eccezione, formulata dalla difesa statale, di inammissibilità della questione sollevata perché i rimettenti avrebbero omissso di verificare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, non avendo, in particolare, «neppure ipotizzato» la possibilità «di liquidare [alla parte totalmente soccombente nel processo presupposto] un importo compreso nella forbice predeterminata dalla legge (500/1.500 euro per ciascun anno di ritardo)» al comma 1 dell'art. 2-bis;

che, infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, i giudici rimettenti hanno verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata, ritenendola, però, impraticabile alla luce del tenore letterale della stessa che, a loro avviso, impedirebbe di attribuirle un significato diverso da quello sospettato di illegittimità («ogni pur dovuto tentativo in tale direzione [dell'interpretazione costituzionalmente adeguata] 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”»);

che deve infine essere respinta anche l'ulteriore eccezione, sempre formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità della questione sollevata in quanto i rimettenti, nel lamentare che il limite del valore del diritto accertato dal giudice, comportando che nessun indennizzo possa essere liquidato al soccombente nel processo presupposto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., avrebbero trascurato di considerare che, in caso di rimozione di detto limite, allo stesso soccombente nel processo presupposto verrebbe riservato un trattamento più favorevole di quello spettante a chi, nello stesso processo, sia risultato, sia pure parzialmente, vittorioso (nel senso che il diritto da lui fatto valere in giudizio è stato affermato, almeno in parte, esistente), atteso che, solo nei confronti di quest'ultimo, continuerebbe a trovare applicazione il limite del valore del diritto accertato dal giudice, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

che, infatti, la diversità di trattamento che, nel caso di accoglimento della questione sollevata, si verrebbe a determinare tra il soccombente nel processo presupposto, al quale diverrebbe applicabile il solo, più favorevole, limite del valore della causa e il parzialmente vittorioso nello stesso processo, al quale continuerebbe ad applicarsi il meno



favorevole limite del valore del diritto accertato dal giudice, può fare sorgere un dubbio in ordine alla ragionevolezza di tale diversità e all'eventuale conseguente contrasto con l'art. 3 Cost. che, tuttavia, di per sé solo, non è suscettibile di precludere l'esame del merito della questione sollevata e l'eventuale rimozione, in accoglimento della stessa, del *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost., denunciato dai rimettenti;

che, nel merito, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente infondata;

che, infatti, questa Corte, con le ordinanze n. 204 e n. 124 del 2014, ha già dichiarato la manifesta infondatezza di un'identica questione di legittimità costituzionale - sollevata, con ulteriori ordinanze, dalla medesima Corte d'appello di Reggio Calabria - sul rilievo dell'erroneità del presupposto interpretativo assunto a fondamento della stessa, atteso che il comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice», deve essere inteso nel senso che si riferisce ai soli casi in cui questi accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio dall'attore, il cui valore accertato «costituisce un dato oggettivo, che non muta in ragione della posizione che la parte che chiede l'indennizzo aveva nel processo presupposto», con la conseguenza che detta censurata disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, non comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, in favore di chi, attore o convenuto, sia risultato, nello stesso, soccombente;

che, al riguardo, i rimettenti non hanno prospettato, nel merito, profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli già esaminati da questa Corte con le citate ordinanze o comunque idonei ad indurre ad una differente pronuncia sulla sollevata questione di legittimità costituzionale;

che resta estranea all'oggetto del presente giudizio ogni valutazione in ordine alla legittimità del limite del valore del diritto accertato dal giudice con riguardo all'applicazione dello stesso nel caso in cui tale diritto sia stato accertato in parte esistente.

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,

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'associazione Cittadinanzattiva;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

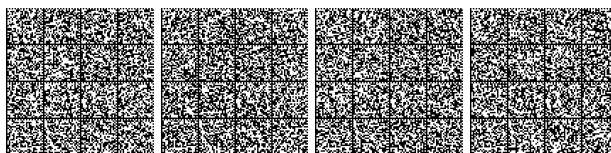
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 241

Sentenza 22 - 24 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell’Anci, dell’Upi, dell’Aiccre, dell’Uncem e della Cispel.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), art. 271, comma 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : 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. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra la Lega Toscana delle autonomie locali ed altra e il Comune di Lastra a Signa, con ordinanza del 25 luglio 2012 iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell’anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della Lega Toscana delle autonomie locali, della Lega delle autonomie locali (Legautonomie), nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli per la Lega Toscana delle autonomie locali, Fabio Elefante e Domenico Ielo per Lega delle autonomie locali (Legautonomie) e l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio d’appello della sentenza di rigetto di un ricorso proposto dalla Lega Toscana delle autonomie locali, associazione regionale di enti locali, aderente alla Lega delle autonomie locali (Legautonomie), avverso il provvedimento con il quale il Comune di Lastra a Signa ha respinto la richiesta finalizzata ad ottenere il distacco temporaneo di un dipendente comunale presso la sede dell’associazione, il Consiglio di Stato, sezione V, con ordinanza emessa il 25 luglio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), «nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate».



Il rimettente premette che l'elenco, contenuto nella norma censurata, delle associazioni in favore delle quali è consentito il distacco dei dipendenti comunali ha carattere tassativo, come evidenziato dal dato letterale della norma stessa (in mancanza di alcuna locuzione volta a chiarire la caratterizzazione esemplificativa dell'elencazione e la possibilità di estendere la sfera di operatività di tale normativa anche ad altre associazioni di enti locali, oltre agli «organismi nazionali e regionali dell'Ance, dell'Upi, dell'Aicre, dell'Uncern, della Cispel e sue federazioni»), oltre che da quello sistematico (desumibile dal precedente art. 270, che - in tema di riscossione dei contributi associativi - ne estende la portata dispositiva anche alle altre associazioni di enti locali diverse da quelle enumerate).

Ritenuta la rilevanza della questione (giacché il diniego impugnato risulta basato proprio sulla affermata tassatività dell'elenco delle associazioni contemplate dalla norma), quanto alla non manifesta infondatezza il rimettente osserva che la previsione di un numerus clausus di associazioni potenzialmente beneficiarie dei distacchi in esame si pone innanzitutto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, venendo a consacrare una ingiustificata disparità di trattamento in danno delle associazioni diverse da quelle tipizzate e degli enti locali che aderiscano a tali associazioni, che non possono giovare del meccanismo normativamente enucleato. Inoltre, la previsione di un elenco rigido produce una irragionevole cristallizzazione delle associazioni beneficiarie che opera in modo avulso dalla verifica del dato, potenzialmente variabile, dell'effettiva assunzione di un altrettanto o più rilevante grado di rappresentatività e meritevolezza anche da parte di associazioni diverse.

Sulla base di tali considerazioni, il rimettente denuncia anche un vulnus al principio di libertà di associazione, tutelato dall'art. 18 Cost., in quanto l'irragionevole preclusione dell'operatività del beneficio in favore di altre associazioni produce un deterrente rispetto all'adesione dell'ente locale a tali associazioni (incidendo negativamente sul valore del pluralismo e sulla libertà di scegliere le associazioni a cui aderire), nonché «una discriminazione, non ancorata a concreti parametri giustificativi, delle associazioni costituite mediante l'estrinsecazione della libertà cristallizzata da detto precetto costituzionale».

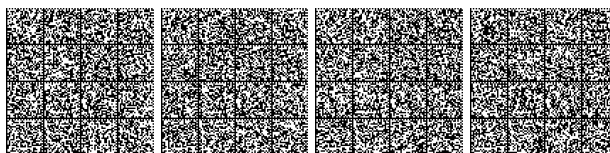
Secondo il Collegio *a quo*, la differenziazione di regime giuridico tra le associazioni in esame non trova adeguato fondamento nell'esigenza di contenere la spesa pubblica, né nel più generale principio di buon andamento dell'azione amministrativa, visto che, in una prospettiva costituzionalmente orientata che armonizzi i valori in gioco, dette finalità vanno perseguite con la previsione di limiti al personale distaccabile e non con la limitazione irragionevole delle associazioni beneficiarie del distacco. Al contrario, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di tutela dell'efficienza amministrativa non può essere fronteggiata con l'imposizione statale del numero delle associazioni presso cui gli enti locali possono distaccare il proprio personale ma deve transitare attraverso la valorizzazione della facoltà degli enti locali, espressione dell'autonomia organizzativa costituzionalmente protetta, di scegliere a quali organismi destinare il proprio personale. E, in ragione di ciò, il rimettente censura la norma statale anche per violazione degli artt. 114, 118 e 119 Cost., «nella misura in cui lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali», e dell'art. 97 Cost. nella parte in cui la previsione dell'elencazione tassativa «discrimina i soggetti che entrano in contatto con gli enti locali».

2.- Si sono costituite la Lega Toscana delle autonomie locali e la Lega delle autonomie locali (Legautonomie), entrambe parti del giudizio principale, in qualità rispettivamente di ricorrente ed interveniente ad adiuvandum, che hanno concluso per l'accoglimento della sollevata questione, concordando con le argomentazioni svolte dal rimettente, soprattutto con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 18 Cost., in ragione del fatto che la Legautonomie ha sicuramente la stessa natura e gli stessi caratteri delle altre associazioni menzionate dalla norma censurata, in quanto associazione di categoria che tutela esclusivamente gli interessi degli enti locali, che per di più ha carattere nazionale articolato in strutture regionali.

In particolare, la Lega delle autonomie locali - analizzata la propria storia e l'attività espletata anche dalle articolazioni regionali, come organizzazione rappresentativa delle autonomie locali a servizio delle stesse - osserva che appare evidente, anche alla luce della giurisprudenza della Corte relativa alle associazioni sindacali (cui ritiene assimilabili le associazioni degli enti locali), il contrasto con il principio pluralistico partecipativo (fondante il nostro ordinamento costituzionale), che impone che a tutte le associazioni aventi le medesime finalità e rappresentative di una medesima categoria debba essere garantita la parità di trattamento (giacché una differenziazione tra associazioni aventi finalità omogenee è ammissibile solo ove abbia un fondamento ragionevole).

3.- E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della sollevata questione.

La difesa dello Stato osserva come l'istituto del distacco di pubblici dipendenti (in quanto comporta la sottrazione, in via eccezionale, di risorse umane normalmente in forza all'organico distaccante), conformemente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, non possa essere consentito indiscriminatamente verso qualunque associazione, ma solo se affettivamente corrisponda agli interessi istituzionali dell'ente. E rileva, dunque, che il legislatore ha operato un vaglio preventivo, esprimendo un giudizio positivo circa la possibilità di distacco presso quelle, tra



le associazioni di enti locali esistenti, ritenute meritevoli (nell'esercizio della propria discrezionalità). Esclusa, infatti, la conferenza della richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentatività delle associazioni sindacali, in quanto per le associazioni degli enti locali non esiste un analogo criterio selettivo generale ed obiettivo, la difesa dello Stato sottolinea che la norma censurata non riguarda il pluralismo o la libertà sindacale, bensì l'applicazione di un istituto che comunque rappresenta una eccezione rispetto alla regola dell'utilizzo diretto dei dipendenti da parte dell'ente locale di appartenenza. Utilizzo che quindi è consentito in un'ottica restrittiva, giustificata sotto il profilo della ragionevolezza dalla esigenza di buon andamento della pubblica amministrazione e della certezza dei casi in cui l'istituto derogatorio può operare; e la regolamentazione del quale, nella specie, non comporta la violazione di alcuno degli evocati parametri.

4.- Nell'imminenza dell'udienza, la Lega Toscana delle autonomie locali e la Lega delle autonomie locali hanno depositato memorie, in cui ribadiscono le rassegnate conclusioni, richiamando ed approfondendo le ragioni svolte a sostegno delle stesse.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato censura il comma 2 dell'art. 271 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), i cui primi due periodi prevedono che «Gli enti locali, le loro aziende e associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo, a tempo pieno o parziale, di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel e sue federazioni, ed autorizzarli a prestare la loro collaborazione in favore di tali associazioni. I dipendenti distaccati mantengono la posizione giuridica ed il corrispondente trattamento economico, a cui provvede l'ente di appartenenza.».

A giudizio del rimettente, tale norma - «nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate» - si porrebbe in contrasto: *a)* con l'art. 3 della Costituzione, per ingiustificata disparità di trattamento in danno delle associazioni diverse da quelle tipizzate e degli enti locali che aderiscano a tali associazioni, che non possono giovare del meccanismo normativamente enucleato; e per la irragionevole cristallizzazione delle associazioni beneficiarie che opera in modo avulso dalla verifica del dato, potenzialmente variabile dell'effettiva assunzione di un altrettanto o più rilevante grado di rappresentatività e meritevolezza anche da parte di associazioni diverse; *b)* con l'art. 18 Cost., in quanto l'irragionevole preclusione dell'operatività del beneficio in favore di altre associazioni produce un deterrente rispetto all'adesione dell'ente locale a tali associazioni (incidendo negativamente sul valore del pluralismo e sulla libertà di scegliere le associazioni a cui aderire) ed «una discriminazione, non ancorata a concreti parametri giustificativi, delle associazioni costituite mediante l'estrinsecazione della libertà cristallizzata da detto precetto costituzionale»; *c)* con gli artt. 114, 118 e 119 Cost., «nella misura in cui lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali»; *d)* con l'art. 97 Cost., nella parte in cui la previsione dell'elencazione tassativa «discrimina i soggetti che entrano in contatto con gli enti locali».

2.- La questione è, sotto diversi profili, inammissibile.

3.- Va, preliminarmente, rilevato che l'intero impianto motivazionale dell'ordinanza di rimessione - che muove dalla riaffermazione (non contestata) del carattere tassativo della norma censurata - risulta incentrato sulla lamentata lesione del principio di uguaglianza per ingiustificata disparità di trattamento a sfavore delle associazioni diverse da quelle tipizzate dalla norma medesima entro un *numerus clausus* di associazioni potenzialmente beneficiarie dei distacchi in esame. A giudizio del Collegio *a quo*, tale disparità (il cui potenziale lesivo viene posto a fondamento di tutte le censure riferite ai singoli parametri evocati) sarebbe altresì accentuata dalla «cristallizzazione delle associazioni beneficiarie che opera in modo avulso dalla verifica del dato, potenzialmente variabile, dell'effettiva assunzione di un altrettanto o più rilevante grado di rappresentatività e meritevolezza anche da parte di associazioni diverse».

3.1.- Tale essendo la prospettazione, risulta innanzi tutto come la generale denuncia della lesione del principio di uguaglianza (rappresentata, come detto, quale *vulnus* che connota anche tutte le altre censure) sia svolta dal rimettente sulla base di un assunto, non altrimenti argomentato (e pertanto in sé apodittico), che prescinde dalla formulazione (e dalla soluzione) di quel giudizio di relazione tra la disciplina censurata e quella proposta quale modello di coerenza costituzionale, che dovrebbe costituire la premessa argomentativa necessaria per affrontare (e risolvere) il sotteso controllo di ragionevolezza della norma impugnata.

Questa Corte ha, infatti, affermato che «il parametro della eguaglianza non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico»



(sentenza n. 89 del 1996). Pertanto, poiché «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo».

3.2.- A fronte di siffatta giurisprudenza - che muove dalla constatazione secondo la quale, «essendo qualsiasi disciplina destinata per sua stessa natura ad introdurre regole e, dunque, a operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre nel sistema fattori di differenziazione» -, il giudice *a quo* non ha specificamente argomentato (se non assertivamente affermandola) l'effettiva comparabilità di tali fattori.

L'ordinanza di rimessione risulta, infatti, carente di una adeguata motivazione, sia delle ragioni sottese alla formulazione della regola contenuta nella normativa oggetto di censura (di cui viene denunciato esclusivamente il carattere tassativo), sia dei motivi della ritenuta (ma, anch'essa, non altrimenti motivata) omogeneità (quanto a caratteri, struttura associativa, compiti e funzioni) delle associazioni ricorrenti rispetto a quelle contemplate dalla norma, omogeneità che determinerebbe la necessità di estendere ad esse la disciplina in esame. Una tale lacuna risulta ancor più evidente ove si ponga mente al fatto che il rimettente neppure considera (se non altro per contestarne le affermazioni) la decisione, pronunciata nel primo grado dello stesso giudizio *a quo*, che ha dichiarato manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale, per esclusione del dedotto carattere immotivato e discriminatorio della formulazione dell'elenco di cui alla norma impugnata (sull'assunto che esso «comprende tipologie precise di associazioni di Enti locali, individuandone una per ogni tipologia»: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, 14 ottobre 2009, n. 1542).

3.3.- Il Collegio si limita viceversa a richiamare, da un lato, quanto disposto dall'art. 270 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000 (che, nella particolare materia di riscossione dei contributi associativi, estende la favorevole portata dispositiva anche alle altre associazioni, diverse da quelle enumerate); e, dall'altro lato, la giurisprudenza di questa Corte, che (in tema di verifica della rappresentatività delle associazioni sindacali) ne sottolinea l'esigenza al fine di evitare una identificazione aprioristica delle stesse.

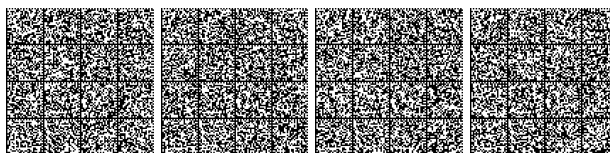
Nel contempo, tuttavia, esso non spende alcuna argomentazione in ordine alla configurabilità di quella *eadem ratio* della disciplina impugnata con quella degli evocati *tertia comparationis* (sentenza n. 142 del 2014; ordinanze n. 101 e n. 16 del 2014) che sola porterebbe a ritenere "irragionevole", e per ciò stesso arbitraria, la scelta discrezionale del legislatore di differenziare il trattamento di situazioni di comprovata omogeneità. Né giustifica la auspicata estensione del criterio di "maggiore rappresentatività" (enucleato dalla giurisprudenza della Corte in rapporto alla specificità - di diretta matrice costituzionale - della regolamentazione delle organizzazioni sindacali: da ultimo sentenza n. 231 del 2013) per individuare le associazioni di enti locali destinatarie del beneficio in esame.

4.- Altrettanto priva di sufficiente apporto argomentativo risulta la censura riferita alla violazione dell'art. 18 Cost., dedotta in quanto l'asserita irragionevole preclusione dell'operatività del beneficio in favore di altre associazioni produrrebbe un deterrente rispetto all'adesione dell'ente locale a tali associazioni ed «una discriminazione, non ancorata a concreti parametri giustificativi, delle associazioni costituite mediante l'estrinsecazione della libertà cristallizzata da detto precetto costituzionale».

Anche rispetto a tale *vulnus*, manca una qualche argomentazione circa le prospettate ragioni di incostituzionalità con riguardo alla concreta diretta incidenza della mancata fruizione del beneficio sulla libertà di associazione (e quindi sul ventaglio dei diritti a tale libertà correlati). Peraltro, il rimettente omette di argomentare in ordine alle conseguenze (in termini di configurabilità o meno della esistenza di situazioni giuridiche attive facenti capo alla associazione, che sarebbero compromesse dalla norma) del fatto che la possibilità del distacco temporaneo del personale degli enti pubblici presso gli organismi delle associazioni menzionate dalla norma censurata rappresenta una mera facoltà attribuita alla discrezionalità degli enti stessi e che quindi la possibilità di essere destinatarie del beneficio non può dar luogo a pretese da parte delle associazioni de quibus (neanche di quelle menzionate dalla norma).

5.- Del tutto immotivate (poiché genericamente riferite agli evocati parametri, senz'altra argomentazione) si configurano anche le denunciate ulteriori violazioni che la norma arrecherebbe agli artt. 114, 118 e 119 Cost., «nella misura in cui lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali»; ed all'art. 97 Cost. nella parte in cui la previsione dell'elencazione tassativa «discrimina i soggetti che entrano in contatto con gli enti locali».

6.- A siffatti profili di inammissibilità della sollevata questione, per carenza di motivazione in ordine alla sua manifesta infondatezza, si aggiunge infine quello derivante dalla specifica formulazione della richiesta di pronuncia di incostituzionalità della norma, censurata «nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate» nella norma stessa. Tale *petitum*,



per la ampiezza della sua portata additiva - in cui, tra l'altro, l'evocato principio della maggiore rappresentatività neppure viene contemplato quale criterio per l'attribuzione del beneficio *de quo* -, non si configura come unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze n. 81 e n. 30 del 2014), in quanto diretta ad una generale ed indiscriminata estensione dell'ambito di applicabilità del beneficio medesimo a tutte le altre associazioni di enti locali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 18, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione V, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140241

N. 242

Sentenza 22 - 24 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici non statali.

- Legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), art. 1, comma 4, lettera *f*).

–

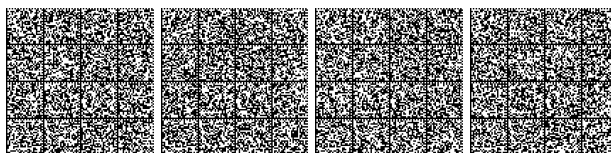
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : 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. 1, comma 4, lettera *f*), della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra l'Istituto G. Verga di Frattamaggiore ed altri ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con ordinanza del 5 aprile 2013 iscritta al n. 132 del registro ordinanze del 2013, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione di Silvio Duilio, nella qualità di legale rappresentante dell'Istituto G. Verga di Frattamaggiore, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Carlo Rienzi per Silvio Duilio e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 33, 41 e 76 Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), il quale prevede, fra i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, «l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe».

Le censure del rimettente hanno ad oggetto la disposizione in esame «nel combinato disposto interpretativo di cui al regolamento ex decreto 29 novembre 2007, n. 267, art. 1, comma 6, lettere *e*) ed *f*) e D.M. n. 83 del 10 ottobre 2008, art. 3, punto 3.4, lettera *f*), alla luce dei commi 2 e 3 dell'art. 1, e comma 1 dell'art. 8 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordinamento degli istituti professionali, a norma dell'art. 64, comma 4, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133)». »

La norma viene censurata nella parte in cui - nella fase transitoria di passaggio al nuovo ordinamento scolastico - introduce per gli istituti paritari il divieto di costituire intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte classi.

2.- Il TAR riferisce di essere investito della decisione in ordine al ricorso proposto da un istituto scolastico privato e da alcuni studenti lavoratori, al fine di ottenere l'annullamento dei decreti con i quali l'Ufficio scolastico regionale della Campania ha riconosciuto la parità scolastica per la sola prima classe dell'istituto ricorrente, e ha disposto il diniego per le classi successive, già attive. A sostegno dell'impugnativa, i ricorrenti hanno dedotto l'inesistenza di norme ostative al riconoscimento della parità scolastica anche per le classi successive alla prima, già a partire dall'anno scolastico 2010/2011.

Il giudice *a quo* evidenzia di avere accolto le istanze cautelari dei ricorrenti, mediante la sospensione dei provvedimenti impugnati, e di avere risolto un'identica questione con le proprie precedenti sentenze nn. 1233, 1234 e 1235 del 2011, nelle quali sarebbe offerta una lettura delle disposizioni richiamate in armonia con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 33 e 41 Cost.

2.1.- È lo stesso giudice rimettente, tuttavia, a riferire che con la decisione n. 4208 del 2011, il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza n. 1235 del 2011 del medesimo TAR Lazio e ha escluso la possibilità di riconoscere la parità scolastica per classi successive alla prima, laddove ciò comporti una scissione fra la prima classe - da istituirsi *ex novo* secondo il nuovo ordinamento - e le classi successive, da costituire sulla base del vecchio ordinamento.

Secondo l'interpretazione fatta propria dal Consiglio di Stato, il riferimento alla nozione di «corsi completi», contenuto nell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 62 del 2000, dovrebbe essere letto in relazione al periodo successivo, in cui si esclude la possibilità di riconoscere la parità in relazione a singole classi, fatta salva l'ipotesi di istituzione di nuovi corsi completi. Il principio di gradualità richiederebbe che l'introduzione del nuovo corso di studi avvenga a partire dalla prima classe, in base ad un sistema che ammette, in una fase transitoria, la coesistenza di classi «a vecchio ordinamento» e di classi «a nuovo ordinamento», fino al definitivo esaurimento del primo; il principio di organicità non consentirebbe di riconoscere la parità a classi, successive alla prima, costituite in base ad ordinamenti di studi che la normativa nazionale ha inteso superare.



2.2.- Pur non condividendo tale indirizzo interpretativo, il TAR evidenzia di doversi uniformare ad esso - in quanto costituente diritto vivente nella fattispecie - e di dovere pertanto ritenere legittimo il provvedimento impugnato. E tuttavia, proprio alla luce della sentenza del Consiglio di Stato sopra richiamata, il TAR ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della l. n. 62 del 2000.

2.2.1.- Ad avviso del giudice rimettente, il divieto implicito affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4208 del 2011, violerebbe in primo luogo l'art. 33 Cost., per la compressione del diritto dello studente e della famiglia di scegliere la scuola, in quanto gli studenti delle classi successive alla prima non potrebbero scegliere il sistema scolastico paritario per 5 anni, e sarebbero costretti a rivolgersi alle scuole statali.

2.2.2.- Il divieto determinerebbe inoltre la violazione dell'art. 3 Cost., introducendo una disparità di trattamento tra scuole paritarie e scuole statali, poiché soltanto le prime subirebbero la preclusione in ordine alle iscrizioni di studenti delle classi successive alla prima, nonché tra quegli studenti che avrebbero preferito l'istituto paritario e non potranno rivolgersi a tale offerta formativa per 5 anni, e gli studenti che invece scelgono di iscriversi alle scuole pubbliche, i quali potrebbero farlo liberamente. Il vincolo dell'iscrizione presso un istituto statale, derivante dalla scelta interpretativa fatta propria dal Consiglio di Stato, determinerebbe la compressione della libertà di scelta dello studente, la quale costituisce condizione imprescindibile per la realizzazione del pieno sviluppo della persona umana, sancito nell'art. 3, cpv., Cost.

2.2.3.- Il divieto implicito, ritenuto dal Consiglio di Stato, si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., sacrificando la libertà imprenditoriale della società che gestisce la scuola; infatti, gli istituti scolastici paritari di nuova istituzione - potendo attivare soltanto la prima classe - sarebbero tenuti a predisporre un'intera struttura, sopportando i costi relativi ai contratti con gli insegnanti e il personale non docente, nonché le spese di gestione dei locali per ospitare le classi di un intero ciclo.

2.2.4.- Infine, il divieto implicito posto alle scuole paritarie violerebbe l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, in quanto si porrebbe in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il quale individua - quale obiettivo della normativa delegata - quello di «favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei limiti dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione». Tra i valori prefissati dalla legge delega sarebbe quindi ricompresa la libertà di scelta dello studente e delle famiglie, quale espressione qualificante della sfera di autodeterminazione dei cittadini.

La norma delegata risulterebbe dissonante rispetto a tali principi e quindi viziata per eccesso di delega, in violazione dell'art. 76 Cost.

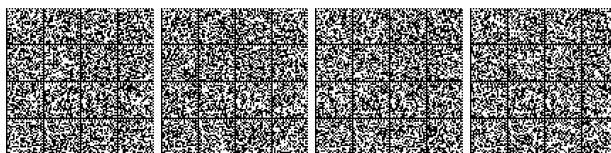
3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con memoria depositata il 2 luglio 2013 eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR, attesa l'inesistenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, idoneo a configurare diritto vivente nella fattispecie.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha dedotto l'infondatezza delle censure formulate nell'ordinanza di rimessione, evidenziando in particolare che il meccanismo di entrata in vigore dei nuovi ordinamenti dei corsi di studio è del tutto analogo per le scuole statali e per quelle paritarie: entrambe le tipologie di scuola possono mantenere, sino ad esaurimento, solo le classi già autorizzate secondo il vecchio ordinamento di studio, mentre vige un divieto generale di istituire *ex novo* classi di questo tipo.

4.- Con atto depositato il 26 giugno 2013, è intervenuto Silvio Duilio, nella qualità di legale rappresentante dell'Istituto scolastico Verga di Frattamaggiore, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 62 del 2000, per violazione degli artt. 3, 33, 41 e 76 Cost. A sostegno della dedotta incompatibilità della disposizione censurata con i parametri costituzionali evocati, la difesa della parte privata ha svolto le medesime argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione.

4.1.- Con memoria depositata il 17 settembre 2014, la stessa parte privata ha dedotto il superamento del regime transitorio - atteso l'avvenuto esaurimento dei corsi appartenenti al vecchio ordinamento - e ha quindi richiesto, in via subordinata, che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere e la questione sia rimessa al giudice *a quo*, affinché valuti l'attualità dell'interesse alla questione.

4.2.- Con successiva memoria, depositata il 6 ottobre 2014, la stessa parte privata, dopo avere evidenziato l'illegittimità dell'attuale composizione di questa Corte, attesa la mancanza di due giudici di nomina parlamentare, ha chiesto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 16 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre



1967, n. 2 (Modificazione dell'art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale), e dell'art. 26 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), «e delle altre norme vigenti», per violazione degli artt. 24, 111, 135 e 137 Cost., «nella parte in cui non prevedono un termine temporale alla mancata nomina della componente parlamentare dei Giudici costituzionali e nemmeno la possibilità di nominare, in via alternativa, in caso di membri dimissionari della Corte ovvero alla scadenza del mandato, i propri membri facendo ricorso ad altri sistemi, come le commissioni parlamentari, l'abbassamento del quorum, la votazione palese, o l'affidamento alla stessa Corte o ad Autorità indipendenti nominate con la maggioranza dei due terzi dal Parlamento di designare anche temporaneamente i Giudici mancanti».

In via subordinata, la difesa della parte privata ha avanzato istanza di rinvio della decisione, sino a data successiva alla nomina, da parte del Parlamento, dei due giudici costituzionali.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 33, 41 e 76 Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), il quale prevede, fra i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici, «l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe».

Le censure del rimettente hanno ad oggetto la disposizione in esame «nel combinato disposto interpretativo di cui al regolamento ex decreto 29 novembre 2007, n. 267, art. 1, comma 6, lettere *e*) ed *f*) e D.M. n. 83 del 10 ottobre 2008, art. 3, punto 3.4, lettera *f*), alla luce dei commi 2 e 3 dell'art. 1, e comma 1 dell'art. 8 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordinamento degli istituti professionali, a norma dell'art. 64, comma 4, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133)».

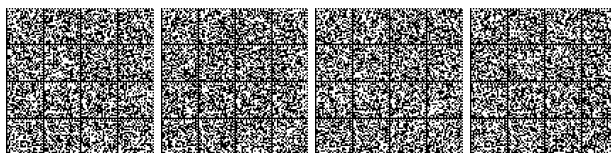
La norma viene censurata nella parte in cui - nel periodo transitorio di passaggio al nuovo ordinamento scolastico - introduce il divieto per gli istituti paritari di costituire intere sezioni *ex novo*, consentendo di costituire solo la prima classe a partire dall'anno scolastico 2010/2011, e gradualmente ciascuna classe per ogni successivo anno, fino al completamento del corso, in considerazione della progressiva entrata in vigore del nuovo ordinamento per tutte classi.

2.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni formulate dal TAR Lazio, attesa l'inesistenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, idoneo a configurare il "diritto vivente" nella fattispecie.

L'eccezione non è fondata, perché la giurisprudenza amministrativa si è ormai fermamente attestata sulle posizioni censurate dal giudice *a quo*, così da assumere i caratteri di un vero e proprio diritto vivente, come dimostra una cospicua serie di decisioni del Consiglio di Stato, tutte dello stesso segno (Consiglio di Stato 21 maggio 2013, n. 2717; Consiglio di Stato 26 ottobre 2012, n. 5488; Consiglio di Stato 26 ottobre 2012, n. 5487; Consiglio di Stato 26 giugno 2012, n. 3763; Consiglio di Stato 18 maggio 2012, n. 2910; Consiglio di Stato 18 maggio 2012, n. 2909; Consiglio di Stato 12 luglio 2011, n. 4208).

A questo riguardo va rilevato che, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* - se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la "vivenza" della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali - ha alternativamente la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (sentenze n. 191 del 2013, n. 258 e n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004).

3.- Va inoltre rilevato, sempre in via preliminare, che nella formulazione dell'ordinanza di rimessione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 62 del 2000, sono sollevate «nel combinato disposto interpretativo» di alcune disposizioni di carattere regolamentare, ed in particolare del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133); del d.m. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 10 ottobre 2008, n. 83 (Linee guida per l'attuazione del decreto ministeriale contenente la disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento); nonché del d.m. del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 29 novem-



bre 2007, n. 267 (Regolamento recante «Disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento, ai sensi dell'articolo 1-bis, comma 2, del D.L. 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 febbraio 2006, n. 27»).

Peraltro, la censura del giudice *a quo* investe in via principale l'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 62 del 2000, fonte normativa di rango primario che stabilisce i requisiti per il conseguimento della parità, mentre le disposizioni regolamentari contestualmente impugnate contribuiscono a chiarire il contenuto applicativo della disposizione legislativa, della quale costituiscono specificazione; pertanto, è solo unitamente a quest'ultima che le stesse possono rientrare nella valutazione rimessa a questa Corte (sentenza n. 34 del 2011; sentenze n. 354 e 162 del 2008; sentenza n. 456 del 1994).

4.- Va inoltre disattesa la richiesta, avanzata dalla difesa delle parti private, di restituzione degli atti al giudice *a quo*, «ai fini della valutazione della permanenza dell'attualità dell'interesse», atteso il completamento del corso per il quale era stata richiesta la parità.

Dall'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale discende infatti che il giudizio di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione. Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di remissione, senza che assumano alcun rilievo eventi sopravvenuti (*ex multis*, sentenze n. 42 del 2011; n. 354 e n. 227 del 2010; n. 272 del 2007; n. 244 del 2005; n. 24 del 2004; ordinanza n. 270 del 2003; sentenza n. 383 del 2002).

5.- Quanto alle istanze avanzate dalla difesa della parte privata, volte all'accertamento della illegittimità dell'attuale composizione della Corte e delle norme (anche di rango costituzionale) che ne disciplinano il funzionamento, è sufficiente rilevare che le stesse rivolgono a questa Corte richieste del tutto irricevibili.

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

6.1.- L'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, prevede una serie di requisiti, che devono contestualmente sussistere, ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici; nell'ambito di tali requisiti, è prevista, alla lett. *f*), «l'organica istituzione di corsi completi» e la possibilità - in via eccezionale, nella fase di istituzione di nuovi corsi - di ottenere la parità per singole classi, ad iniziare dalla prima.

L'interpretazione della norma in esame deve tenere conto sia del riferimento alla nozione di "corsi completi", sia dell'ulteriore principio di "organicità"; entrambi inducono ad escludere - nella fase transitoria di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento scolastico - la possibilità del riconoscimento della parità per quelle classi che non possano più funzionare sulla base dell'ordinamento ormai superato.

Va inoltre rilevato che, al momento dell'avvio della riforma degli ordinamenti scolastici degli istituti superiori, la possibilità di attivare solo le classi prime dei nuovi percorsi didattici è stata affermata allo stesso modo, sia per le scuole statali, sia per le scuole non statali.

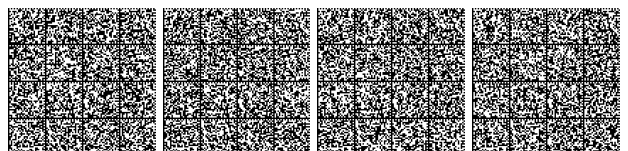
Risulta infatti che, con nota del 16 marzo 2010, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha fornito le indicazioni, destinate alle scuole paritarie e alle scuole statali, in ordine alla introduzione dei nuovi ordinamenti scolastici, stabilendo che, a partire dall'anno scolastico 2010/11, tutte le istituzioni scolastiche paritarie, al pari delle istituzioni statali, dovevano confluire nel nuovo ordinamento e potevano attivare solo classi prime relative ai nuovi percorsi didattici.

Pertanto, l'introduzione del nuovo ordinamento scolastico consente - alle scuole statali, così come alle scuole paritarie - l'attivazione delle sole prime classi dei nuovi percorsi; il divieto di attivare classi successive alla prima si applica ad entrambe le tipologie di istituzioni scolastiche e non determina alcuna disparità di trattamento nei confronti delle scuole paritarie. La prosecuzione del percorso scolastico delle classi già funzionanti, fino al graduale esaurimento dei corsi, viene infatti riferita allo stesso modo sia alle scuole statali, sia alle scuole paritarie.

Ne consegue che è solo negli istituti scolastici statali, o in quelli paritari preesistenti, che può verificarsi una fisiologica e temporanea coesistenza fra le nuove classi prime del corso di studi, da sviluppare in conformità al nuovo ordinamento, e le ulteriori classi, già avviate secondo il vecchio corso di studi, da completare sino al suo esaurimento.

Tale interpretazione della norma censurata porta ad escludere la sussistenza di alcuna irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli istituti paritari.

6.2.- Per i medesimi motivi, risulta infondata la censura relativa all'art. 33 Cost., atteso che la *ratio* del divieto di istituire classi successive alla prima va individuata nell'esigenza di assicurare il graduale ed organico passaggio dai vecchi ai nuovi corsi di studio.



Infatti, il principio di organicità sopra richiamato è volto ad escludere dall'ambito della parità scolastica quegli istituti che - nell'indirizzare la propria attività verso un'offerta formativa ormai superata - non assicurino la piena rispondenza al progetto educativo della programmazione scolastica statale.

Ed invero può escludersi che sussista tale rispondenza per quegli istituti privati, non ancora paritari, che chiedano il riconoscimento della parità non solo per il nuovo corso istituito a partire dalla prima classe in base al nuovo ordinamento, ma per la prosecuzione di corsi già avviati in base all'ordinamento previgente.

Così individuata la *ratio* della norma in esame, la stessa appare coerente con la finalità di assicurare il rispetto degli standard qualitativi ai quali la scuola paritaria deve rispondere e, in secondo luogo, di garantire il ruolo riconosciuto alle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione pluralistico, previsto dall'art. 33, quarto comma, Cost.

6.3.- Quanto alla dedotta lesione dell'art. 41 Cost., l'infondatezza della questione discende dalla considerazione delle finalità che il contestato divieto consentirebbe di soddisfare, quali l'organico passaggio dai vecchi corsi di studio a quelli nuovi. Ed invero, la libertà d'iniziativa economica può essere anche "ragionevolmente limitata" (art. 41, commi 2 e 3, Cost.), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

6.4.- Con riferimento infine al denunciato eccesso di delega, è sufficiente osservare che la disposizione censurata non è stata adottata in attuazione della legge delega indicata dal giudice *a quo*, che è persino successiva (legge 28 marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), con la conseguenza che il parametro invocato dal rimettente risulta del tutto inconferente. Eventuali antinomie devono essere risolte facendo ricorso agli ordinari criteri logici applicabili alle fonti normative di pari grado, e non tramite l'utilizzo dell'incidente di costituzionalità.

Le medesime considerazioni valgono anche con riferimento alle disposizioni regolamentari richiamate dal rimettente, atteso che le stesse, oltre a non poter formare oggetto del sindacato di costituzionalità rimesso a questa Corte, non sono state neppure esse adottate in attuazione della legge delega n. 53 del 2003.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 33, 41 e 76 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 22 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

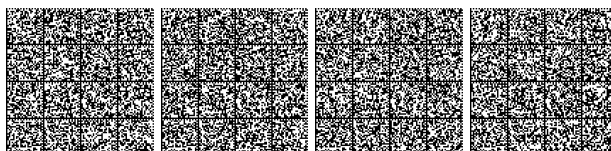
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2014
(della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi - Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento - Previsione che il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e *audit* istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni - Ricorso della Regione Campania - Denunciato accentramento di funzioni amministrative in capo al Ministero dell'economia e delle finanze - Invasione delle sfere di competenza regionali in ambito amministrativo - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 9, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 97, 118 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Amministrazione sobria - Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate - Previsione che a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al Primo Presidente della Corte di cassazione, di cui agli artt. 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente - Previsione che a decorrere da quella data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti artt. 23-*bis* e 23-*ter* si intendono sostituiti da tale importo - Previsione che le Regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo ai sensi dell'art. 1, comma 475, della legge n. 147 del 2013 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata introduzione di un taglio selettivo della spesa pubblica regionale, in violazione della competenza legislativa e dell'autonomia finanziaria, amministrativa e organizzativa regionale - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa - Interpretazione della norma statale nel senso di riconnettere al mancato adeguamento il taglio dei trasferimenti di risorse statali nei confronti delle Regioni - Introduzione di una misura sanzionatoria sproporzionata e illogica lesiva della discrezionalità della Regione ricorrente - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria - Estensione del termine previsto per l'adeguamento anche alle società partecipate in violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo e terzo, 118, 119, 120 e 123.

Ricorso n. 64 depositato il 22 agosto 2014 della Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, giusta delibera della Giunta regionale n. 362 dell'8.8.2014 e procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), del libero foro, e dall'Avv. Maria d'Elia (c.f. DLEMRA53H42F839H), dell'Avvocatura regionale elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma in Via Poli, n. 29 (fax: 06/42001646 pec abilitata: cdta@legalmail.it)

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-*bis*, nonché dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - 23 giugno 2014, n. 143, rispettivamente per violazione degli artt. 97, 118 e 120 della Costituzione e degli artt. 3, 97, 117, commi 1, 3 e 4, 118, 119, 120 e 123 Cost.



FATTO

Con la legge n. 89 del 23 giugno 2014, il Parlamento ha convertito, con modificazioni, il decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014, recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”.

Tale testo prevede, al comma 8-*bis* dell’art. 9, che “Nell’ottica della semplificazione e dell’efficientamento dell’attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, il Ministero dell’economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell’articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all’acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, di beni e di servizi strumentali all’esercizio delle relative funzioni”.

Ancora, all’art. 13, rubricato “Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate”, si prevede che a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del D.L. n. 201/2011, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. Tale previsione stabilisce inoltre che a decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-*bis* e 23-*ter* contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo, fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato.

Il comma 2 dell’art. 13 prevede poi che “All’articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 471, dopo le parole “autorità amministrative indipendenti” sono inserite le seguenti: “, con gli enti pubblici economici”;

b) al comma 472, dopo le parole “direzione e controllo” sono inserite le seguenti: “delle autorità amministrative indipendenti e”;

c) al comma 473, le parole “fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali” sono sostituite dalle seguenti “ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni”.

Da ultimo, i commi 3 e 4 della disposizione menzionata prevedono, rispettivamente, che le regioni provvedano ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1, ai sensi dell’articolo 1, comma 475, della legge n. 147/2013, nel termine ivi previsto, e che, ai fini dei trattamenti previdenziali, le riduzioni dei trattamenti retributivi conseguenti all’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 13 operano con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° maggio 2014.

Gli artt. 9, comma 8-*bis* e 13, commi 1, 2, 3 e 4 del D.L. n. 66/2014, come convertito, risultano lesivi delle prerogative della Regione Campania e viziati da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

Illegittimità dell’art. 9, comma 8-bis, del D.L. n. 66/2014, come convertito, per contrasto con gli articoli 97, 118 e 120 Cost.

Il DL 24 aprile 2014, n. 66, “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale” convertito, con modifiche, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata in GU 23/06/2014, n. 143, stabilisce all’articolo 9 comma 8-*bis* che: “Nell’ottica della semplificazione e dell’efficientamento dell’attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, il Ministero dell’economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell’articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all’acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea, di beni e di servizi strumentali all’esercizio delle relative funzioni.”.

La disposizione sopra riportata appare consentire al Ministero dell’economia e delle finanze di avvalersi di Consip S.p.A. per lo svolgimento delle procedure di gara finalizzate all’acquisizione di beni e di servizi strumentali all’esercizio delle funzioni anche delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell’Unione europea.



La formulazione della norma, non limitando esplicitamente il proprio ambito operativo alle sole amministrazioni statali e dunque estendendosi anche alle amministrazioni regionali titolari dei programmi, viola le norme indicate in rubrica.

Sulla base delle norme costituzionali e della legislazione ordinaria di attuazione, lo Stato invero non può ritenersi, almeno con riferimento all'ordinamento interno, un attore privilegiato nella gestione delle politiche di coesione di matrice comunitaria: a quest'ultimo può, al contrario, solo spettare, di norma, un ruolo di promotore e coordinatore, mentre, in ossequio al principio di sussidiarietà verticale, nella fase attuativa, ossia di gestione dell'intervento, non può prescindere dal coinvolgimento degli altri livelli di governo territoriale, in primo luogo le Regioni, posto che la realizzazione degli interventi attiene all'attività propriamente esecutiva — ossia allo svolgimento delle funzioni amministrative — che, ai sensi dell'art. 118 Cost., rientra nella potestà degli enti minori. La disposizione introdotta dall'articolo 9 comma 8-bis, prevedendo un accentramento di funzioni amministrative in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, produce, dunque, un'invasione delle sfere di competenza regionali in ambito amministrativo in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dal primo comma dell'art. 118 della Costituzione e lede altresì il buon andamento dell'azione amministrativa.

La sostituzione del Ministero dell'economia e delle finanze alle diverse amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea — tra cui anche le singole autorità regionali competenti — lede, inoltre, il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 della Costituzione: come noto, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., è configurato dal legislatore costituzionale quale strumento eccezionale di intervento, che presuppone l'inerzia degli enti titolari dei poteri, a conferma che in alcuni ambiti lo Stato non è titolare in via diretta di alcuna potestà.

Illegittimità dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del D.L. n. 66/2014, come convertito, per contrasto con gli articoli 3, 97, 117 primo comma, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 e 123 Cost.

Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 13, rubricato “Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate”, testualmente recitano:

«1. A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. A decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-bis e 23-ter contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo. Sono in ogni caso fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato dal presente articolo.

2. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 471, dopo le parole “autorità amministrative indipendenti” sono inserite le seguenti: “, con gli enti pubblici economici”;

b) al comma 472, dopo le parole “direzione e controllo” sono inserite le seguenti: “delle autorità amministrative indipendenti e”;

c) al comma 473, le parole “fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali” sono sostituite dalle seguenti “ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni”.

3. Le regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 1, comma 475 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel termine ivi previsto.

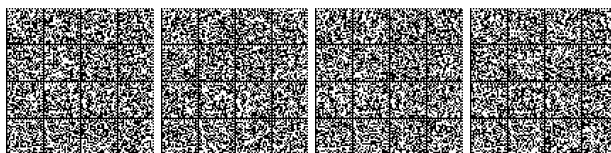
4. Ai fini dei trattamenti previdenziali, le riduzioni dei trattamenti retributivi conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo operano con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° maggio 2014.».

Le riportate norme dispongono un taglio selettivo della spesa pubblica regionale, *sub specie* di introduzione di un limite retributivo per alcuni dipendenti, in patente violazione della competenza legislativa e dell'autonomia amministrativa ed organizzativa garantite alle Regioni dalle norme costituzionali indicate in rubrica.

2.1. Ed invero, l'art. 117, quarto comma, della Costituzione nelle materie non espressamente riservate alla legislazione statale, tra le quali è da annoverarsi quella dell'organizzazione amministrativa attribuisce, come noto, alle Regioni potestà legislativa residuale, da esercitarsi secondo i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (ex art. 123 Cost.) e in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. (cfr: sentenza n. 233 del 2006).

L'art. 119, inoltre, attribuisce alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Le norme oggetto del presente ricorso, in quanto non si limitano ad imporre un determinato contenimento della spesa pubblica regionale, bensì individuano specificamente e selettivamente la voce di spesa regionale da ridurre,



ledono gravemente la descritta competenza legislativa e l'autonomia finanziaria, amministrativa ed organizzativa della Regione, privando l'ente territoriale competente delle descritte prerogative garantite dalla Carta costituzionale, impedendo allo stesso di autodeterminarsi in merito all'organizzazione dei propri uffici, alla regolamentazione degli aspetti economici del rapporto con i propri dipendenti — peraltro con efficacia estesa ai rapporti in corso, con conseguente violazione dell'art. 97 per gli effetti delle norme sul buon andamento dell'azione amministrativa — e alla individuazione dell'interesse pubblico alla limitazione di alcune o di altre spese regionali.

2.2. Tale *vulnus*, peraltro, è vieppiù aggravato dalle conseguenze che le disposizioni impugnate — e, in particolare, quella di cui al comma 3 del citato art. 13 — sembrano riconnettere al mancato adeguamento dell'ordinamento regionale al nuovo limite sancito dal legislatore statale.

La norma, invero, nella parte in cui dispone l'adeguamento da parte delle Regioni “ai sensi dell'articolo 1, comma 475 della legge 27 dicembre 2013, n. 147,” sembra doversi interpretare — in ragione del rinvio a sua volta contenuto nell'art. 1 comma 475 cit. all'art. 2, comma 1 del decreto legge n. 174/2012 — nel senso di riconnettere al mancato adeguamento nei termini indicati il taglio dei trasferimenti di risorse statali nei confronti delle regioni, nelle misure indicate dal citato art. 2, comma 1 del decreto legge n. 174/2012. Senonché, siffatta previsione rende di fatto cogente per la Regione i nuovi tetti delle singole spese introdotti, traducendosi in una illegittima prescrizione, riduttiva in modo selettivo della spesa regionale e rispettosa soltanto sul piano formale dell'autonomia regionale in materia di spesa, che risulta invece nella sostanza gravemente violata.

2.3. Trattasi, inoltre, di misura sanzionatoria che anche sotto il profilo della gravità delle conseguenze disposte, da un lato, è senz'altro sproporzionata ed illogica; dall'altro elide nella sostanza qualsivoglia discrezionalità della ricorrente Regione in ordine all'*an e/o* al *quomodo* della riduzione della propria spesa, con gravissima lesione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute.

Al fine di considerare il gravissimo impatto dell'eventuale sanzione sul bilancio della ricorrente Regione Campania, basti considerare, ad es., che dal rendiconto 2012 — che si assume a riferimento in ragione del carattere “consolidato” dei relativi dati — risulta che il 5% dei trasferimenti statali correnti relativi alla spesa sanitaria per l'anno (che costituisce una delle voci di trasferimenti condizionati all'adeguamento) ammonta, di per sé solo, ad oltre 20 milioni di euro cui deve aggiungersi l'80% dei trasferimenti statali non destinati alla sanità o ai trasporti pubblici, e quindi ben oltre i due terzi dei trasferimenti destinati a funzioni proprie delle Regioni.

A tutta evidenza, comminare una sanzione tale da svilire e depotenziare l'attività di programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente territoriale produce indirettamente l'effetto di una coazione all'adeguamento dell'ordinamento regionale ai limiti definiti in sede statale, con evidente e grave detrimento delle attribuzioni regionali; e l'eventuale applicazione della sanzione determinerebbe conseguenze gravemente sproporzionate rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa prefissati.

2.4. Le norme impugnate non sfuggono al giudizio di incostituzionalità neppure ove, pur in assenza di una espressa qualificazione normativa in tal senso, esse volessero ascrivere alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Ne deriverebbe, infatti, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., posto che, nella fattispecie, il legislatore statale, lungi dal limitarsi a sancire un principio generale, ha disposto la diretta limitazione di una singola voce di spesa, in palese contrasto con l'indicata norma costituzionale — che circoscrive l'esercizio della potestà legislativa statale alla fissazione di mere norme di principio — oltre che con il già citato art. 119 Cost., che garantisce alle Regioni piena autonomia di spesa, autonomia esplicantesi anche nella scelta delle spese da limitare a vantaggio di altre.

Codesta Corte, con sentenza n. 297/2009, ha chiarito che le «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008; analogamente, le sentenze n. 412 e n. 169 del 2007, nonché n. 88 del 2006). In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004), e non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004) e ha più volte affermato, altresì, che, nell'esercitare tale funzione, lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento, senza prevedere in modo puntuale strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). La disciplina dettata dal legislatore statale inoltre, non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).



2.5. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 13, laddove impongono alle Regioni di adeguare il proprio ordinamento all'abbassamento del parametro massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale interessato (in forza dell'art. 13, co. 3 del DL 66/2014) e alle altre modifiche apportate dal medesimo decreto ai commi 471-473 dell'articolo unico della legge 147/2013 (in forza di quanto previsto dal successivo comma 475) entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della suddetta legge 147/2013 (ovvero entro il 1° luglio 2014), sono costituzionalmente illegittime altresì per contrasto con gli articoli 3, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Ed invero, le modifiche apportate al comma 473 estendono la disciplina prevista dai commi 471 e 472 anche alle società partecipate; ma, per garantire un corretto adeguamento degli ordinamenti regionali alle innovazioni apportate dall'art. 13 del DL 66/2014, occorrono tempi adeguati e congrui. La legge di conversione del DL 66/2014, che rende stabile nell'ordinamento le cennate innovazioni normative, è invece definitivamente entrata in vigore il 23 giugno 2014: soltanto otto giorni prima dello spirare del termine fissato per l'adeguamento, il 1° luglio 2014. Si tratta, con ogni evidenza, di termine irragionevole e lesivo del principio di leale collaborazione, in quanto chiaramente inadeguato rispetto alla tempistica ordinaria di espletamento dell'*iter* normativo necessario a conformare l'ordinamento regionale alle nuove norme statali, con conseguente illegittimità della relativa previsione, sulla base di quanto chiarito da Codesta Corte con sentenza n. 196/2004. L'irragionevolezza e la sproporzionalità del termine imposto rispetto agli adempimenti richiesti e la violazione del principio di leale collaborazione risultano, poi, tanto più gravi ed evidenti in considerazione della gravità delle sanzioni che la legge prescrive per il caso di mancato adempimento, sopra illustrate.

P.Q.M.

La Regione Campania, come sopra rappresentata e difesa, chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 8-bis e 13, commi 1, 2, 3 e 4 del D.L. n. 66/2014, come convertito con legge n. 89 del 23 giugno 2014

Roma, 18 agosto 2014

Prof. Avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO

Avv. Maria D'ELIA

14C00245

N. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2014
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale - Applicabilità fino al 2013 della riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione ai fini della confluenza nel Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e destinazione dal 2014 delle maggiori entrate alla copertura degli oneri derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata violazione del regime di autonomia finanziaria provinciale - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e dei principi di leale collaborazione e di delimitazione temporale - Richiamo a precedente ricorso (n. 142 del 2011) proposto alla Corte costituzionale dalla stessa Provincia autonoma avverso l'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, comma 1.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione che alla riduzione concorrono, per il 2014, le Regioni e le Province autonome con un risparmio di 700 milioni di euro, le Province e le Città metropolitane con un risparmio di 340 milioni di euro e i Comuni con 360 milioni di euro - Previsione che le stesse riduzioni sono applicabili, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015 - Previsione che la determinazione degli obiettivi di spesa per le Province, i Comuni e le Città metropolitane è effettuata con le modalità di cui all'art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Previsione che le Regioni e le Province autonome possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione di norme statali di coordinamento finanziario diretto o, in subordine, prive del carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo e delle procedure per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Imposizione unilaterale alle Province autonome di un ulteriore contributo alla finanza pubblica - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome, delle competenze provinciali in materia di finanza locale e dell'autonomia di spesa comunale - Possibile sottrazione ed acquisizione al bilancio statale di risorse provinciali.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6, 7 e 10.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Previsione dall'anno 2014 di tetti massimi di spesa al conferimento degli incarichi e alla stipula dei contratti, determinati in termini percentuali rispetto alla spesa di ciascuna amministrazione per il proprio personale dipendente, come risultante dal conto annuale del 2012 - Previsione per le autonomie territoriali della facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei tetti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata introduzione di norme statali di coordinamento finanziario diretto - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome e degli enti locali trentini - Possibile sottrazione ed acquisizione al bilancio statale di risorse provinciali.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione delle spese fiscali - Previsione che siano individuati e ridotti, con decreto ministeriale, i Comuni nei quali, a decorrere dall'anno d'imposta 2014, si applica l'esenzione dall'ICI per i terreni ricadenti in aree montane o di collina; che sia recuperato al bilancio statale il conseguente maggior gettito annuo di almeno 350 milioni di euro; e che il recupero avvenga, per i Comuni delle Province autonome, con il meccanismo dell'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria provinciale in materia di finanza locale e di tributi locali - Sottrazione ai Comuni di risorse ad essi destinate - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Contrasto con il sistema statutario di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del principio dell'accordo e delle procedure per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Contrasto con la norma statutaria che riserva alle Province autonome i nove decimi di tutte le entrate tributarie destinate in via generale allo Stato - Irragionevolezza complessiva del meccanismo previsto dalla norma censurata.



- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 22, comma 2, sostitutivo dell'art. 4, comma 5-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Previsione per la Provincia autonoma di Trento di un concorso finanziario di 42 milioni di euro per l'anno 2015 e di 59 milioni di euro per gli anni dal 2015 al 2017 mediante riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 - Previsione per la medesima Provincia autonoma di un ulteriore concorso di 36.507 migliaia di euro per l'anno 2014 e di 24.891 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015-2017 da realizzare mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Richiamo alle censure formulate in precedenti ricorsi (n. 14 del 2014 e n. 35 del 2013) avverso gli artt. 1, commi 499, 500 e 526, della legge n. 147 del 2013 e 1, commi 455 e 456, della legge n. 228 del 2012 - Denunciata determinazione unilaterale da parte dello Stato degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario, in contrasto con le previsioni statutarie sul concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo e delle procedure di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Violazione dell'autonomia di spesa delle Province autonome - Indebita acquisizione forzosa al bilancio statale di risorse provinciali - In subordine: Violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 1, 2 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica - Previsione di un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome e recepiti con intesa sancita dalla Conferenza permanente o, in mancanza d'essa, determinati dal Governo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con il principio dell'applicabilità delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 alle autonomie speciali solo per le parti in cui risultino ad esse più favorevoli - Imposizione alla ricorrente di un ulteriore contributo finanziario, in contrasto con le previsioni statutarie sul concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo e delle procedure di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - Carattere meramente virtuale dell'intesa in Conferenza permanente - Inosservanza del riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione - Possibile acquisizione indebita al bilancio statale di risorse provinciali.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, comma 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alla riduzione della spesa pubblica - Previsione che i Comuni assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, con corrispondenti riduzioni del fondo di solidarietà comunale - Previsione che il riparto delle riduzioni tra i Comuni è determinato con decreto del Ministro dell'interno - Previsione che, in caso di incapienza, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle somme nei confronti dei Comuni interessati all'atto del riversamento agli stessi Comuni dell'IMU e che le somme recuperate sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Previsione che i Comuni possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata violazione del potere di coordinamento finanziario spettante alla ricorrente nei confronti degli enti locali - Violazione della competenza provinciale primaria in materia di finanza locale e del divieto di attribuire competenze amministrative ad organi statali nelle materie di competenza propria provinciale - In subordine: sottrazione alla ricorrente del potere di ripartire le riduzioni tra i Comuni trentini - Violazione della competenza provinciale in materia di finanza locale e delle competenze amministrative degli organi provinciali.

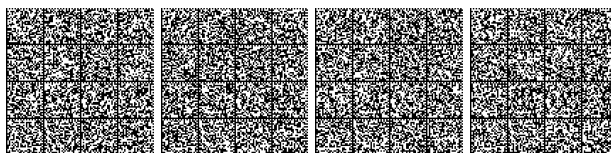
- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 47, commi 8, 9, 11 e 12.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito dall'art. 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria delle spese disposte dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Previsione che, ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e dalle minori spese derivanti dal medesimo decreto-legge - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnazione proposta in via cautelativa - Denunciata riserva allo Stato di entrate statutariamente spettanti alle Province autonome (in particolare, delle maggiori entrate e dei risparmi di spesa derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014) - Insussistenza delle condizioni richieste dalle norme statutarie e attuative per la riserva allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e della competenza provinciale in materia di finanza locale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 10.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, 9, 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 79, 80, come sostituito 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, 16, 17, 18 e 19; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2 e 4; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, in particolare art. 8; Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Ugo Rossi, previa deliberazione della Giunta provinciale 14 luglio 2014, n. 1208 (doc. 1) e delibera di ratifica del Consiglio provinciale 24 luglio 2014, n. 11 (doc. 2), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 28039 del 22 luglio 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. MNZLGU34E15H501Y) 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'articolo 7, comma 1; dell'articolo 8, commi 4, 6, 7, e 10; dell'articolo 14, commi 1, 2 e 4-ter; dell'articolo 22, comma 2; dell'articolo 46, commi 1, 2, 3 e 6; dell'articolo 47, commi 8, 9, 11 e 12; dell'articolo 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 143 del 23 giugno 2014;



Per violazione:

degli articoli 8, 9, 16, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlative norme di attuazione;

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 articolo 8;

degli articoli 117, sesto comma, e 120 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 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 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, ed in particolare all'art. 7 (Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale), all'art. 8 (Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi), all'art. 14 (Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa), all'art. 22 (Riduzione delle spese fiscali), all'art. 46 (Concorso delle regioni e delle province autonome alla riduzione della spesa pubblica), all'art. 47 (Concorso delle province, delle città metropolitane e dei comuni alla riduzione della spesa pubblica) e all'art. 50 (Disposizioni finanziarie).

Poiché tali disposizioni hanno contenuto eterogeneo, risulta 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.

È da precisare, però, in via preliminare, che il d.l. n. 66/2014 contiene anche una clausola di salvaguardia. Infatti, l'art. 50-bis dispone che «le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione». Con riferimento a clausole di salvaguardia formulate in tal modo, codesta Corte ha precisato che «esse sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012)» (v. la sent. n. 229/2013, punto 8.1 del Diritto).

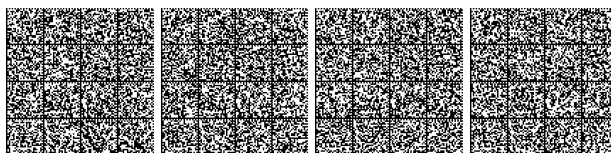
Dunque, la presente impugnazione è proposta in via cautelativa, con riferimento a disposizioni che, per il loro contenuto, potrebbero essere intese come applicabili alla Provincia di Trento nonostante la clausola di salvaguardia di cui sopra.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1.

L'art. 7, comma 1, dispone quanto segue:

«le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138,... si applicano fino all'annualità 2013 con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate dell'anno medesimo rispetto a quelle del 2012. Le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nell'anno 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, valutate ai sensi del predetto articolo 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dal presente decreto».

Il richiamato art. 2, comma 36, d.l. n. 138/2011 (così come modificato dall'art. 1, comma 299, legge n. 228/2012), stabilisce, al terzo periodo, che, «a partire dall'anno 2013, il Documento di economia e finanza contiene una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale». Nel quarto periodo si stabilisce che «dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza» (enfasi aggiunta).



L'art. 2, comma 36, d.l. n. 138/2011 è stato impugnato da questa Provincia con ricorso n. 142/2011, attualmente pendente.

Il primo periodo dell'art. 7, comma 1, d.l. n. 66/2014, in quanto conferma l'applicazione fino all'annualità 2013 delle norme contestate con il succitato ricorso, risulta illegittimo per le stesse ragioni già fatte valere nel ricorso in questione, che di seguito si ripropongono. Il ricorso n. 142/2011 tracciava in primo luogo un quadro del regime di autonomia finanziaria provinciale, e prospettava l'ipotesi che in tale quadro si potesse dare alle disposizioni impuginate un'interpretazione adeguatrice, come segue:

Quanto alla riserva delle entrate all'erario, conviene in primo luogo ricordare lo speciale regime di autonomia finanziaria della Provincia autonoma di Trento, disciplinato dal Titolo VI dello Statuto di autonomia.

In particolare, l'articolo 75 stabilisce che «sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: *a*) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa;... *c*) i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province; *d*) i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione...; *e*) i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali; *j*) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati; *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» [...]

Le previsioni del sopra citato art. 75 dello Statuto sono state completate e meglio definite dalle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268/1992. Per quanto qui rileva, 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*». [...]

Peraltro, l'art. 19-*bis* dello stesso d.l. n. 138/2011 dispone che «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Il comma 1 di quest'ultima disposizione stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*)».

Non è esclusa, dunque, un'interpretazione delle disposizioni in questione nel senso che la riserva all'erario non operi per le somme relative alla provincia di Trento. Nel senso dell'interpretazione «adeguatrice» potrebbe far concludere il principio di specialità, confortato anche da quanto considerato nella sentenza di codesta Corte n. 152 del 2011, che ha ritenuto l'applicabilità anche nella Regione siciliana di norme simili a quelle qui impuginate, che riservavano all'erario il gettito di tributi compartecipati dalla Regione Sicilia, «posto che il d.l. in esame non contiene alcuna formula che possa configurarsi quale clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale»: clausola che invece, come ora esposto, in questo caso esiste.

Per il caso in cui l'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, fosse ritenuto applicabile alla Provincia di Trento, valevano invece — come valgono ora — le seguenti censure:

Il quarto periodo risulta, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma, del tutto illegittimo, mentre il terzo periodo è impugnato solo in quanto l'attività di rilevazione in esso prevista è finalizzata all'attuazione del quarto periodo.

Si tratta, infatti, di maggiori entrate che non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi, ma semplicemente dalla lotta all'evasione, cioè da un più rigoroso accertamento degli obblighi tributari preesistenti.

Le maggiori entrate che ne derivano sono pur sempre entrate connesse alle aliquote e ai tributi esistenti, quelli il cui gettito spetta per i nove decimi alla Provincia secondo le disposizioni statutarie.

Manca dunque qualunque fondamento per la destinazione ad un Fondo statale di tali maggiori entrate, che risulta pertanto in frontale contrasto con lo Statuto.



La fondatezza di tale censura è confermata anche dalla recente sent. n. 152/2011, che ha dichiarato “costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 6, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d’imposta «sono riversate all’entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all’erario», anche con riferimento a crediti d’imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana”. La sentenza stabilisce che “è alla Regione siciliana... che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l’equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d’imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell’art. 2 del d.PR. n. 1074 del 1965”.

La medesima sent. n. 152/2011 ha poi annullato l’art. 3, comma 2-*bis*, d.l. n. 40/2010, in quanto “la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all’art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano “entrate nuove”.

Per quanto riguarda poi il terzo periodo del comma 36, esso è affetto dagli stessi vizi appena illustrati (essendo strettamente collegato al quarto periodo).

Inoltre, ove in denegata ipotesi dovesse risultare legittimo il trattenimento delle somme in questione al bilancio dello Stato, esso risulterebbe illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché la quantificazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all’evasione viene operata senza intesa con la Provincia di Trento, benché tale quantificazione incida direttamente e negativamente sulla dimensione delle risorse che spettano alla Provincia.

Si può qui aggiungere a quanto già considerato nel ricorso n. 142/2011 che l’art. 7, comma 1, primo periodo, d.l. n. 66/2014, che conferma l’applicazione dell’art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, viola l’art. 75 St. e l’art. 9 d.lgs. n. 268/1992 non solo per l’evidente ragione che le maggiori entrate in questione non derivano dall’aumento delle aliquote o dall’introduzione di nuovi tributi, ma anche perché la riserva non rispetta affatto i requisiti posti per la sua legittimità costituzionale dall’art. 9 d.lgs. n. 268/1992, requisiti sintetizzati dalla sentenza di codesta Corte n. 182/2010. In particolare, dato che il comma 36, quarto periodo, prevede la confluenza delle maggiori risorse “in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale”, mancano sia la destinazione a “nuove specifiche spese di carattere non continuativo”, sia la delimitazione temporale, sia la contabilizzazione distinta, tale non potendosi considerare la valutazione preventiva di tali entrate nel documento di economia e finanza.

È da sottolineare, peraltro, che la sentenza di codesta Corte n. 241 del 2012 ha deciso, con riferimento alle altre quattro Regioni speciali, le questioni sollevate in relazione all’art. 2, comma 3 e 36, d.l. n. 138/2011. La Corte ha ritenuto che, in virtù della clausola di salvaguardia (sopra citata) di cui all’art. 19-*bis* d.l. n. 138/2011, le norme del decreto-legge n. 138 del 2011 siano “inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione”. Il giudice costituzionale ha anche sottolineato che l’art. 27 legge n. 42/2009 “pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata..., così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti”.

La Corte ha dunque verificato se le riserve allo Stato previste dalle norme qui impugnate fossero o meno consentite dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione delle Regioni ricorrenti. In particolare, in relazione alla impugnazione da parte della Regione Sicilia del comma 36, terzo periodo, la Corte ha osservato (punto 7.4 del Diritto) che, “ove l’evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all’Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata, perché si verifica la condizione del «rispetto» delle norme statutarie richiesta dal menzionato art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 ai fini della diretta applicabilità alle Regioni speciali della normativa impugnata, con esclusione, dunque, di qualsiasi violazione di tali parametri”. Ove, invece, “l’evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare [...] se la riserva del gettito all’Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana”. Secondo la Corte, “nella specie, si è in presenza di una entrata tributaria (in quanto effetto dell’attività di contrasto all’evasione fiscale), ma non «nuova» (perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un “nuovo provento”) e, comunque, priva [...] della destinazione specifica richiesta dal combinato disposto degli artt. 36 dello statuto e 2 delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria ai fini della devoluzione del gettito all’Erario”. Poiché “la riserva allo Stato di tali somme (non nominativamente destinate allo Stato dallo statuto speciale) non è consentita dalla normativa di rango statutario, il mancato «rispetto» dello statuto comporta, in forza della clausola di salvaguardia di cui all’art. 19-*bis*, l’inapplicabilità alla Regione ricorrente dell’impugnato terzo periodo del comma 36 e, quindi, la non fondatezza della questione”.



Si ritiene che tale conclusione debba valere anche per la Provincia di Trento, dato che l'art. 9 d.lgs. n. 268/1992 pone requisiti ulteriori e più stringenti rispetto alla norma di attuazione dello Statuto siciliano (cioè, all'art. 2 d.P.R. n. 1074/1965, che ammette la riserva all'erario a condizione che si tratti di "nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime").

Poiché l'art. 7, comma 1, primo periodo, rinvia a norme che codesta Corte ha già dichiarato inapplicabili alle Regioni speciali, esso è da ritenere inapplicabile a questa Provincia in virtù dell'art. 50-*bis* d.l. n. 66/2014, che — come visto — contiene una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni speciali. La presente censura, dunque, è formulata per l'ipotesi in cui, invece, si ritenesse che la disposizione impugnata del d.l. n. 66/2014 esprima una autonoma intenzione legislativa nel senso della applicabilità.

L'art. 7, comma 1, secondo periodo, come visto, dispone che "le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nell'anno 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, valutate ai sensi del predetto articolo 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dal presente decreto". Dunque, rispetto al primo periodo del comma 1, la norma *de qua* ha ad oggetto la stessa tipologia di entrate ma muta dal 2014 (se così si deve intendere la formula davvero oscura della disposizione) la destinazione della riserva: mentre nel caso del primo periodo si tratta di un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, nel caso del secondo periodo si tratta della "copertura degli oneri derivanti dal presente decreto". Anche l'art. 7, comma 1, secondo periodo, viola l'art. 75 dello Statuto e l'art. 9 d.lgs. n. 268/1992, per le medesime ragioni sopra esposte. In sintesi, le entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale sono le stesse entrate che spettano pro quota alla Provincia ai sensi dell'art. 75 St., per cui non è legittima la loro riserva allo Stato. Né tale riserva può giustificarsi ai sensi dell'art. 9 d.lgs. n. 268/1992, perché il gettito in questione non deriva "da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi".

Se pure vi derivassero, la riserva allo Stato non sarebbe legittima in quanto manca la delimitazione temporale, come mostra la valutazione di tali entrate in 300 milioni annui "dal 2014" e risulta in ogni caso illegittima la mancata delimitazione della riserva a quelle che nel d.l. n. 66/2014 possano considerarsi "nuove specifiche spese di carattere non continuativo".

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 4, 6, 7, e 10.

L'art. 8, comma 4, dispone che, "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducono la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014 in ragione di: a) 700 milioni di euro da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano; b) 700 milioni di euro, di cui 340 milioni di euro da parte delle province e città metropolitane e 360 milioni di euro da parte dei comuni; c) 700 milioni di euro, comprensivi della riduzione di cui al comma 11, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33". Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 coincidono con quelle di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

L'art. 8, comma 4, stabilisce anche che "le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015".

Il comma 6 statuisce, poi, che "la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le regioni e le province autonome è effettuata con le modalità di cui all'articolo 46" (peraltro l'art. 46 contiene diverse disposizioni, ragion per cui non è chiaro a quale di esse intenda rinviare l'art. 8, comma 6); dal canto suo, il comma 7 dispone che "la determinazione degli obiettivi di spesa per le province, i comuni e le città metropolitane è effettuata con le modalità di cui all'articolo 47".

Infine, il comma 10 dispone che "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4".

I. In primo luogo, i commi 4, 6 e 10 dell'art. 8 violano l'art. 79 dello Statuto, che ad avviso della ricorrente Provincia autonoma di Trento 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" (comma 1), al comma 2 stabilisce 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" (enfasi aggiunta), e al comma 3 aggiunge che "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale". Dunque, l'applicazione alla Provincia di Trento dell'art. 8, comma 4, che rappresenta una misura di coordinamento finanziario, si pone in contrasto con l'art. 79 St.

Alla Provincia è noto che codesta Corte, a partire dalla sent. n. 221/2013 in poi, ha limitato l'ambito di applicazione dell'art. 79 St., collegandolo al solo patto di stabilità e dichiarando la soggezione delle Province autonome ai



principi di coordinamento della finanza pubblica. È però chiaro che l'art. 8, comma 4, non è una norma "di materia" avente finalità di coordinamento finanziario, ma è una vera e propria norma di coordinamento diretto della finanza pubblica. Esso, dunque, non ricadrebbe nell'ambito dell'art. 79, comma 4, secondo periodo dello Statuto e, dunque, ne risulterebbe confermata l'inapplicabilità alla Provincia. Sia tuttavia consentito sottoporre a codesta Corte una ulteriore riflessione sul significato da attribuire all'art. 79 St.

Nella sent. n. 221/2013 codesta Corte ha ritenuto che l'art. 79 non regoli anche le misure di coordinamento della finanza pubblica. Essa ha condiviso la tesi dell'Avvocatura, secondo la quale l'art. 79 "riguarda le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno, e non significa che — una volta rispettati i saldi di bilancio prefissati — la Provincia possa disattendere i principi generali di coordinamento della finanza pubblica". La "necessità di utilizzare il metodo pattizio" sarebbe "espressamente circoscritta agli obiettivi del patto di stabilità interno e alla definizione dei saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo".

La tesi sarebbe anche supportata dal comma 4 dello stesso articolo, e precisamente dal fatto che, "mentre il primo periodo del comma 4 del medesimo art. 79 prevede che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo», il successivo periodo — relativo non al patto di stabilità, ma, più in generale, al coordinamento della finanza pubblica — precisa che «la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» dello Statuto".

Secondo tale decisione, dunque, l'art. 79 dello Statuto speciale detterebbe "una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno", mentre "per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5". Di qui la sentenza trae la conclusione che "di conseguenza, il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Provincia autonoma di Bolzano di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica".

Tale giurisprudenza è stata seguita, tuttavia senza ulteriori giustificazioni, da ulteriori sentenze: v. le sentt. nn. 127/2014 e 72/2014.

In realtà, come alla Provincia autonoma di Trento non sembra si possa negare ad un ulteriormente approfondito esame della disposizione, l'art. 79 St. si occupa del coordinamento finanziario in più punti. Esso distingue chiaramente tra norme di coordinamento finanziario diretto e norme regolatrici delle varie materie con finalità di coordinamento finanziario.

L'art. 79, comma 1, prevede che la Provincia faccia fronte agli obblighi di coordinamento finanziario diretto in diversi modi, e uno di questi è il patto di stabilità. Dunque, il patto di stabilità non è qualcosa di alternativo al coordinamento finanziario ma contiene regole specifiche di coordinamento finanziario.

Il comma 4, secondo periodo (secondo cui "la regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5"), invece, si occupa delle norme sulle diverse materie che abbiano finalità di coordinamento, e per esse rinvia non ai criteri che valgono per il coordinamento finanziario relativo alle altre Regioni, ma ai limiti specifici di ogni materia come indicati dagli artt. 4 e 5 dello Statuto.

Dunque, non risulta esatto affermare — in termini generici — il vincolo delle Province autonome ai "principi di coordinamento della finanza pubblica", perché il vincolo è espressamente limitato, per le materie di potestà primaria, ai limiti di cui all'art. 4 Statuto.

Infatti, i "principi di coordinamento della finanza pubblica" costituiscono riferimento alla materia concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ma, se il significato del secondo periodo del comma 4 dell'art. 79 fosse quello indicato nella sent. n. 221/2013, non avrebbe senso il riferimento che esso contiene — invece — ai limiti propri di ciascuna materia provinciale, e dunque per le competenze primarie ai soli limiti di cui all'art. 4 dello Statuto.

Proprio tale riferimento convince invece che la disposizione del comma 4, secondo periodo, si riferisce alle norme statali che non siano direttamente misure di finanza pubblica ma che regolino le diverse materie con "finalità di coordinamento della finanza pubblica": e in relazione a tali norme mantiene la normale ampiezza della potestà legislativa provinciale e i normali rapporti tra legislazione provinciale e legislazione statale.

Dunque, l'art. 79 contiene diverse norme, e fra queste solo il comma 3 ed il comma 4, primo periodo, concernono specificamente il patto di stabilità interno.



Il senso e lo scopo generale della disposizione sono invece chiariti dal comma 1, che stabilisce chiaramente 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 specificati. Dunque, l’art. 79 non intende solo definire il modo in cui la Provincia e lo Stato determinano “gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo”.

Tali obblighi sono essi stessi — in questa prospettiva — solo una delle “modalità di coordinamento della finanza pubblica” con cui la Provincia concorre all’assolvimento degli obblighi di carattere finanziario (v. art. 79, comma 1, lett. *d*); ma l’art. 79 prevede anche le altre modalità (lett. *a*), *b*) e *c*) del comma 1), che complessivamente “costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1” (art. 79, comma 2, enfasi aggiunta), fra i quali, appunto, rientrano gli obiettivi posti — come detto — “dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale”.

Dunque, anche all’assolvimento degli obblighi derivanti da tali “altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale” le Province autonome concorrono (oltre che con le misure di cui alle lettere *a*, *b* e *c*) “con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3”, ed in particolare secondo il principio dell’accordo, da esso definito. Ne consegue che non pare esatto affermare che l’art. 79 “detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno” e che le Province autonome restano soggette a tutte le norme statali recanti principi di coordinamento della finanza pubblica. Come detto espressamente dallo stesso art. 79, comma 2, la disposizione riguarda anche e principalmente il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che rimane disciplinato dallo stesso art. 79, sino a sua modifica secondo le regole dell’art. 104 Statuto.

Ne risulta l’illegittimità delle restrizioni apportate dalle disposizioni impugnate.

In via subordinata, va comunque rilevato che l’art. 8, comma 4, non rappresenta neppure un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tale disposizione impone un vincolo permanente (“Le stesse riduzioni si applicano, in ragione d’anno, a decorrere dal 2015”) e rigido quanto a risultato quantitativo da raggiungere. Si può ricordare che la sent. n. 193/2012 ha dichiarato illegittimi l’art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, e l’art. 1, comma 8, del d.l. n. 138 del 2011 perché facevano venir meno la temporaneità dei contributi alla finanza pubblica, e — tramite pronunce sostitutive — ha limitato i tagli al 2014.

Ed ovviamente la lesione non viene meno per il fatto che ai sensi del comma 10 la ricorrente Provincia è autorizzata ad adottare “misure alternative” di contenimento della spesa corrente, che producano risparmi “comunque non inferiori”: rimane infatti il meccanismo di permanente limitazione della spesa corrente della Provincia.

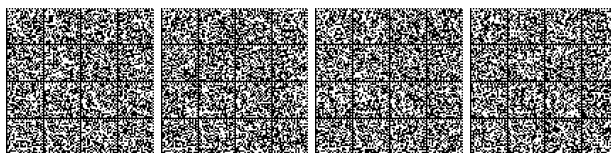
Le disposizioni di cui all’art. 8, comma 4, 6 e 10, dunque, violano l’autonomia provinciale di spesa e l’art. 117, comma 3, Cost.

II. Quanto sopra esposto si riferisce all’art. 8, commi 4, 6 e 10, nella parte in cui essi limitano la spesa della Provincia, costringendola a forzosi risparmi.

Qualora, poi, le stesse disposizioni fossero intese — in virtù del collegamento con l’art. 50, comma 10 (sul quale v. *infra*) — nel senso di imporre una vera e propria sottrazione di risorse alla Provincia autonoma, mediante la loro acquisizione al bilancio statale, esse violerebbero anche l’art. 75 dello Statuto, perché risorse affluite al bilancio provinciale in esecuzione di tale norma statutaria sarebbero avocate allo Stato in aperto contrasto con lo Statuto.

Inoltre, a giustificare tali disposizioni non potrebbe valere neppure la giurisprudenza costituzionale appena illustrata, perché l’art. 8 non si limiterebbe a coordinare la finanza pubblica, limitando la spesa delle Province, ma disporrebbe una vera e propria avocazione di risorse dalla Provincia allo Stato. E sembra davvero evidente che le risorse che lo Statuto, fonte di rango costituzionale, assegna alla Provincia, non possono essere trasferite allo Stato mediante fonte avente rango di legge ordinaria, al di fuori di quanto previsto dallo Statuto stesso.

Poiché le norme in questione impongono alla Provincia un ulteriore contributo alla finanza pubblica in modo unilaterale, in contrasto con la norma concertata di cui all’art. 79 St. e al di fuori delle procedure previste dagli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto, l’art. 8, commi 4, 6 e 10, viola anche le norme statutarie appena citate ed il principio dell’accordo che, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale (v. le sentt. nn. 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 (salva 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 legge n. 191/2009 e ora l’art. 79, comma 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, ed esso è stato ribadito anche dall'art. 27 legge n. 42/2009.

In relazione ai comuni situati in provincia di Trento, l'art. 8, comma 4, lett. *b*), e comma 7, risulta illegittimo per ragioni corrispondenti a quelle appena esposte (alle quali, dunque, si rinvia ad integrazione di quello che ora si dirà).

L'art. 79, comma 3, St. dispone che, “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”, e che “non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale”. Dunque, lo Stato non può imporre direttamente tagli di spesa ai comuni trentini, perché l'art. 79 St. riserva il potere di coordinamento finanziario alla Provincia. Si noti che, nel contesto, appare del tutto ovvio che “le funzioni di coordinamento” di cui si tratta sono, appunto, le funzioni di coordinamento della finanza pubblica: le medesime di cui si parla al comma 1.

Inoltre, l'art. 8, comma 4, lett. *b*) e comma 7, lede anche la competenza provinciale in materia di finanza locale, prevista dagli artt. 80 e 81 St. È da segnalare che l'art. 80 è stato modificato dall'art. 1, comma 518, legge n. 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 primario. L'art. 80 è stato attuato dall'art. 17 d.lgs. n. 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 statale nell'esercizio di una competenza propria del legislatore provinciale.

La lesione della competenza provinciale in materia di finanza locale sarebbe poi aggravata qualora le norme in questione fossero intese, in virtù del collegamento con l'art. 50, comma 10, nel senso di imporre una sottrazione di risorse ai comuni (v. *supra*): infatti, le risorse dei comuni provengono in larga misura dalla Provincia (v. l'art. 81, comma 2, St.).

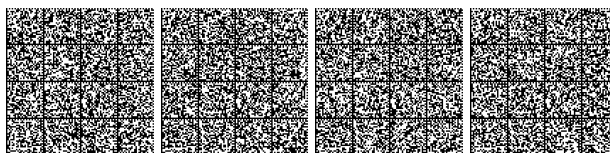
Ancora, l'art. 8, comma 4, lett. *b*) e comma 7, viola gli artt. 103, 104 e 107 St. ed il principio dell'accordo in materia finanziaria, perché incide unilateralmente sull'autonomia di spesa dei comuni trentini, in contrasto con il regime finanziario concertato con la Provincia.

Infine, anche le norme *de quibus* non sono principi di coordinamento della finanza pubblica: oltre al carattere permanente del limite e la sua rigida determinazione quantitativa (già censurati *supra*), è da sottolineare che ai comuni non sembra applicabile l'art. 8, comma 10 (“Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4”), e, dunque, il settore in cui operare i tagli risulta vincolato: ciò implica che le norme in questione limitino una voce di puntuale di spesa, con ulteriore violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'autonomia di spesa comunale.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.

L'art. 14, comma 1, dispone che, “ad eccezione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, fermi restando i limiti derivanti dalle vigenti disposizioni e in particolare le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, [...] e all'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 [...], le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro”.

Analogamente, l'art. 14, comma 2, stabilisce che, “ferme restando le disposizioni di cui ai commi da 6 a 6-*quater* dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e i limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [...], le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale



dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro”.

Come si può vedere, mentre il già censurato art. 8 impone una riduzione predefinita di spesa, la cui entità è fissata in termini assoluti, l'art. 14, commi 1 e 2, pone all'acquisizione di prestazioni lavorative esterne un tetto massimo di spesa, determinato in termini percentuali rispetto alla spesa per il personale dipendente.

In modo corrispondente a quanto stabilito dall'art. 8, comma 10, l'art. 14, comma 4-ter, aggiunge che “alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province e alle città metropolitane e ai comuni, è comunque concessa, in coerenza e secondo le modalità previste al comma 10 dell'articolo 8 e ai commi 5 e 12 dell'articolo 47, la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo”.

La disposizione consente dunque di superare il massimo posto all'acquisizione di prestazioni esterne, ma impone comunque una limitazione della spesa.

Dunque, nella sostanza l'art. 14, comma 1, 2 e 4-ter, ha struttura analoga rispetto alle norme dell'art. 8 già impugnate: anch'esso, infatti, detta norme di coordinamento finanziario diretto che, qualora ritenute applicabili in provincia di Trento, si pongono in contrasto con l'art. 79 St., per le ragioni esposte nel punto 2), sottopunto I.

Inoltre, le norme in questione violerebbero gli artt. 103, 104 e 107 St. ed il principio dell'accordo in materia finanziaria, per i motivi illustrati sempre nel punto 2. Infine, esse violerebbero anche l'art. 117, comma 3, Cost. e l'autonomia provinciale di spesa, dato che anche i limiti di cui all'art. 14 non sono temporanei, in quanto operano “a decorrere dall'anno 2014” (v. il comma 1 ed il comma 2).

Nella parte in cui le norme in questione si rivolgono agli enti locali trentini, esse violano gli artt. 79, comma 3, 80 e 81 St., l'art. 17 d.lgs. n. 268/1992 e gli altri parametri indicati nell'ultima parte del motivo n. 2, per le ragioni ivi esposte.

Ove poi si dovesse ritenere che il risparmio così imposto alla Provincia ed ai suoi enti locali non costituisce soltanto una limitazione della spesa, ma un trasferimento di risorse al bilancio statale in forza dell'art. 50, comma 10, le impugnate disposizioni di cui all'art. 14 — in collegamento con quella dell'art. 50, comma 10 — sarebbero illegittime per le ragioni esposte nel punto 2), sottopunto II.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2.*

L'art. 22, comma 2 (che sostituisce l'art. 4, comma 5-bis, d.l. n. 16/2012), prevede che siano individuati con decreto ministeriale “i comuni nei quali, a decorrere dall'anno di imposta 2014, si applica l'esenzione di cui alla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)”. La norma richiamata prevede l'esenzione Unici per “i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina”.

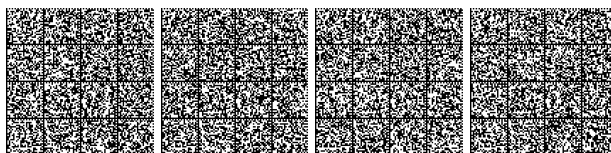
L'art. 22, comma 2, dispone inoltre che “dalle disposizioni di cui al presente comma deve derivare un maggior gettito complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro a decorrere dal medesimo anno 2014”. Da ciò si ricava che il d.m. deve ridurre i comuni esenti, cioè qualificare forzatamente non montani o non collinari comuni che prima erano considerati tali.

La disposizione dispone poi che tale maggior gettito sia recuperato allo Stato, con modalità differenziate tra i comuni delle Regioni ordinarie (e Sicilia e Sardegna) e i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano: per questi, il recupero avviene “in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”.

L'art. 13 d.l. n. 201/2011 regola l'Anticipazione sperimentale dell'Imu ed il comma 17 dispone che “con le procedure previste dall'articolo 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”, aggiungendo però che, “fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo”.

L'art. 22, comma 2, è impugnato nella parte in cui prevede una riduzione dei comuni esenti, in quella in cui dispone che il maggior gettito è avvocato al bilancio dello Stato e nella parte in cui dispone che il recupero del maggior gettito sia “operato, [...] 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'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”.

La riserva allo Stato di parte del gettito Imu ed il meccanismo dell'accantonamento sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle Province autonome sono già stati contestati più volte da questa Provincia, mediante



impugnazione del predetto art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011 (ricorso n. 34/2012), dell'art. 1, comma 380, lett. h) legge n. 228/2012 (ricorso n. 35/2013), del d.l. n. 102/2013 (ricorso n. 3/2014), del d.l. n. 133/2013 (ricorso n. 29/2014) e della legge n. 147/2013 (ricorso n. 14/2014). L'art. 22, comma 2, nella parte in cui prevede l'avocazione del maggior gettito e ribadisce l'applicazione del meccanismo in questione, risulta illegittimo per le ragioni già esposte nei precedenti ricorsi, che qui sostanzialmente si riproporranno, precisando che la sostituzione dell'art. 80 St. ad opera dell'art. 1, comma 518, legge n. 147/2013 non fa che avvalorare tali censure, dato che la competenza statutaria provinciale in materia di finanza locale ha ora assunto rango primario.

In primo luogo, però, l'art. 22, comma 2, è illegittimo nella parte in cui prevede una riduzione dei comuni esenti, per invasione della potestà legislativa primaria della Provincia in materia di tributi locali. Infatti, l'art. 80 dello Statuto (come modificato dall'art. 1, comma 518, legge n. 147/2013) stabilisce quanto segue: "1. Le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale. 2. Nelle materie di competenza, le province possono istituire nuovi tributi locali. La legge provinciale disciplina i predetti tributi e i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. [...] 4. La potestà legislativa nelle materie di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è esercitata nel rispetto dell'articolo 4 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Dunque, le esenzioni in materia di Ici (ora di *Imu*) ricadono chiaramente nella competenza legislativa primaria della Provincia di Trento. L'art. 80 menziona espressamente l'introduzione delle esenzioni ma pare ovvio che la competenza provinciale si estende anche alla eliminazione di una precedente esenzione, come nel caso della norma qui impugnata. È perciò del tutto illegittimo che lo Stato, addirittura con un d.m. non regolamentare, vada ad incidere sul regime delle esenzioni dall'Ici nei comuni trentini: l'uso del d.m. implica anche violazione dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, sia per la diretta applicabilità di esso sia perché l'art. 2, d.lgs. n. 266/1992 preclude atti statali non legislativi nelle materie provinciali.

Che poi la finanza locale sia materia provinciale non può certo essere dubitato. Essa lo era anche prima della modifica dell'art. 80 Statuto, ma il nuovo testo, oltre a trasformarla in materia di potestà primaria, ne definisce meglio l'ambito.

L'art. 80 St., infatti, attribuisce ora al "sistema provinciale" una nuova competenza, che consente di scegliere una manovra fiscale complessiva, idonea a favorire la crescita del sistema economico locale. Tale competenza è compromessa se lo Stato riduce esso, arbitrariamente, le esenzioni di un tributo locale. È chiaro, infatti, che Provincia e comuni devono tener conto del carico fiscale dei cittadini, nel momento in cui modulano i tributi locali.

È chiara dunque la violazione dell'art. 80 dello Statuto.

L'art. 22, comma 2, è poi illegittimo nella parte in cui prevede il "recupero del maggior gettito" a favore dello Stato (quarto periodo del nuovo art. 4, comma 5-bis, d.l. n. 16/2012). Tale norma viola sia il succitato art. 80 dello Statuto, perché si sostituisce alla legge provinciale nella disciplina di un tributo di competenza provinciale primaria, sia l'art. 81, comma 2, dello Statuto ("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 consumi stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni"), perché la sottrazione ai comuni di risorse ad essi destinate incide sulla finanza comunale, che fa parte della "finanza allargata" delle Province autonome. In altre parole, qualunque manovra statale riguardante la finanza comunale ha ripercussioni sull'autonomia finanziaria della Provincia, che deve far fronte ai bisogni finanziari dei comuni.

Ciò risulta chiaramente dallo stesso art. 22, comma 2, che — dopo aver previsto il recupero allo Stato del maggior gettito — dispone che, nelle autonomie speciali dotate di competenza in materia di finanza locale, tale recupero avvenga mediante il meccanismo dell'accantonamento sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle Province autonome. In sostanza, lo Stato prevede un maggior gettito di un tributo locale, dispone l'avocazione a sé di tale maggior gettito ma poi pretende di trattenere le corrispondenti risorse sugli importi che spettano alla Provincia in base allo Statuto.

La previsione dell'accantonamento si pone chiaramente in contrasto con l'art. 75 dello Statuto e con l'art. 9 d.lgs. n. 268/1992, perché pretende di avocare allo Stato risorse di spettanza provinciale, al di fuori dei casi previsti. Non sussiste, infatti, alcuna delle condizioni di cui all'art. 9 d.lgs. n. 268/1992: il maggior gettito non deriva "da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi" (ma dalla esclusione di alcuni comuni dall'esenzione), non è destinato per legge alla copertura "di nuove specifiche spese", non è temporalmente delimitato ("a decorrere dal... 2014") e non è "contabilizzato distintamente nel bilancio statale".



È evidente 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’art. 22, comma 2, viola l’art. 79 St. perché l’avocazione è disposta con il fine del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, mentre la norma statutaria configura un sistema completo di concorso delle Province a tali obiettivi, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto, come testualmente afferma l’art. 79, comma 2. Statuto (v. altresì il motivo n. 2, sottopunto I).

Ancora, la norma impugnata viola il principio dell’accordo che regola i rapporti fra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. il motivo n. 2, sottopunto II).

L’art. 22, comma 2, viola poi gli artt. 103, 104 e 107 St., proprio perché pretende di derogare agli artt. 75 e 79 St. e al d.lgs. n. 268/1992 con una fonte primaria “ordinaria”.

L’art. 107 St. è violato anche perché l’art. 13, comma 17, d.l. n. 201/2011 (richiamato dalla norma qui impugnata) pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

Infine, l’art. 22, comma 2, viola sostanzialmente anche l’art. 75, lett. g), dello Statuto, che attribuisce alla Provincia “i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate”. Infatti, anche se la norma impugnata adotta un meccanismo elusivo ed irragionevole (v. *intra*), la realtà è che una quota dell’Imu (relativa a certi terreni e a certi comuni) è riservata allo Stato e, dunque, è un’entrata “erariale”. Infatti, se una quota di Imu è riservata allo Stato, essa rientra tra le “entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate”, di cui all’art. 75, comma 1, lett. g), St., il cui senso 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 del maggior gettito dovrebbero spettare alla Provincia, ai sensi dell’art. 75 Statuto: perciò l’art. 22, comma 2, si pone in contrasto con l’art. 75, comma 1, lett. g) dello Statuto.

Sia consentito, da ultimo, evidenziare la complessiva irragionevolezza del meccanismo predisposto dall’art. 22, comma 2. Mentre le norme impugnate con i ricorsi di questa Provincia sopra citati prevedevano il versamento di parte dell’Imu allo Stato, con depauperamento diretto dei comuni e indiretto della Provincia, la norma *de qua* dispone un maggior gettito Imu ma, irragionevolmente, stabilisce che lo Stato riceva l’importo corrispondente dalla Provincia. Poiché non c’è alcuna ragione logica che possa giustificare tale meccanismo, la norma risulta irragionevole, con ulteriore lesione indiretta dell’autonomia legislativa e finanziaria della Provincia (artt. 80 e 81 St.).

5) *Illegittimità costituzionale dell’articolo 46, commi 1, 2, 3 e 6.*

I. L’art. 46, comma 1, stabilisce che “le Regioni a statuto speciale e le province autonome, in conseguenza dell’adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica, introdotti dal presente decreto, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a quanto previsto nei commi 2 e 3”.

Come si vede, il comma 1 non ha di per sé un contenuto autonomo, limitandosi a “qualificare” il “contributo alla finanza pubblica” previsto dai commi 2 e 3 come “conseguenza dell’adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica”.

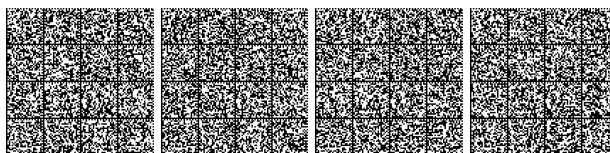
Ora, sulla problematica generale del rapporto tra lo Statuto, ed in particolare l’art. 79, e la questione del coordinamento della finanza pubblica sia consentito di rinviare alle ragioni già esposte nel motivo n. 2 (sottopunto I) del presente ricorso.

Comunque sia di queste, però, i commi 2 e 3 sono autonomamente illegittimi per le ragioni di seguito esposte.

II. Il comma 2 modifica l’art. 1, comma 454, legge n. 228/2012. In particolare, è sostituita la Tabella di cui al comma 454, lett. d), che ora prevede, per le Province autonome, un aumento del saldo programmatico dell’esercizio 2011 di 42 milioni per l’anno 2014 e di 59 milioni per gli anni dal 2015 al 2017 (prima il comma 454, dopo la modifica operata dal comma 499 dell’art. 1 della legge n. 147/2013, prevedeva, rispettivamente, un aumento di 25 e di 34 milioni). Il comma 454 si riferisce anche alle Province autonome in virtù di quanto disposto dall’art. 1, comma 455, legge n. 228/2012, come modificato dall’art. 1, comma 500, legge n. 147/2013.

La ricorrente Provincia autonoma ha già impugnato, nel già ricordato ricorso avverso la legge n. 147/2013, sia il comma 499 che il comma 500 dell’art. 1 legge n. 147/2013. L’art. 46, comma 2, aggrava la lesione prodotta dalle suddette norme, dal punto di vista quantitativo, ed è dunque affetto dai medesimi vizi.

L’accoglimento delle censure prospettate nei precedenti ricorsi priverebbe quanto ora previsto dall’art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 del proprio oggetto e del proprio contesto normativo, rendendolo inapplicabile.



Per tuziorismo, si riportano comunque, riferendole ad esso, le censure già rivolte all'art. 1, comma 499 e 500, legge n. 147/2013, a loro volta corrispondenti a quelle rivolte alla versione originaria del comma 455 (e 456) nel ricorso n. 35/2013:

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, 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 Ministro 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 Provincia ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico “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, comma 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, sottopunto II, del presente ricorso].

Risulta dunque evidente, per i motivi indicati, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 46, comma 2, d.l. n. 66/2014, in quanto utilizza i medesimi illegittimi meccanismi normativi.

III. Il comma 3 dell'art. 46 sostituisce l'art. 1, comma 526, legge n. 147/2013, già impugnato da questa Provincia. Nel testo modificato la disposizione stabilisce che, “con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 440 milioni di euro per l'anno 2014 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017”, e che, “fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente [...]”, dalla quale risulta, per la Provincia di Trento, un importo di 36.507.000 e per il 2014 e di 24.891.000 € per gli anni 2015-2017. La nuova norma, dunque, aggrava la lesione arrecata dall'originario art. 1, comma 526, sia dal punto di vista temporale (il comma 526 riguardava solo il 2014, mentre ora a questo si aggiungono ulteriori tre anni) sia da quello quantitativo (la tabella prevedeva, per la Provincia di Trento e per il 2014, un accantonamento di 19.913.000 euro). Contro di esso, dunque, valgono le censure già svolte contro l'art. 1, comma 526, legge n. 147/2013, che di seguito comunque si riformulano.

In effetti, anche il nuovo comma 526 prevede una riduzione di spesa a carico delle Regioni speciali ed un rinvio alle norme di attuazione per l'attuazione di tale previsione; inoltre, esso dispone sempre — in attesa delle norme di attuazione — un accantonamento sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e reca una tabella che determina la somma da accantonare.

Esso dunque viola gli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, il principio dell'accordo in materia finanziaria e l'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009.

È innanzi tutto violato l'art. 79 St., per i motivi già esposti nel punto 2, sottopunto I, del presente ricorso, 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.



Indipendentemente da ciò, il comma 526 (come modificato dall'art. 46, comma 3, d.l. n. 66/2014) altera unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia di Trento, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti e gli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto, per i motivi già esposti nel punto 2, sottopunto II, del presente ricorso.

Anche il rinvio alle norme di attuazione è 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 viola l'art. 75, dato che le somme da esso garantite alla Provincia vengono indebitamente ridotte. Esso viola altresì l'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.: v. l'art. 2, comma 106, legge n. 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'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome".

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.

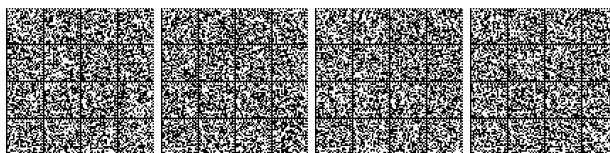
Va espressamente notato che, benché la rubrica dell'art. 46 parli di concorso delle regioni e delle province autonome alla "riduzione della spesa pubblica", la previsione dell'accantonamento si traduce — ben oltre la semplice riduzione — in una forzosa acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto 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 di spesa 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" (comma 1, lett. g), affinché queste vengano spese nell'esercizio delle funzioni e competenze costituzionali della Provincia stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento.

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.

IV. L'art. 46, comma 6, d.l. n. 66/2014 dispone che "le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dal presente decreto e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti". Dispone inoltre che in assenza "di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato".

Tale disposizione è stata attuata, con riferimento al 2014, con intesa del 29 maggio 2014, recepita con d.m. del 26 giugno 2014, in base al quale, "per l'anno 2014, il contributo delle Regioni a statuto ordinario in termini di saldo netto da finanziare per un importo complessivamente pari a 500 milioni di euro, ai sensi dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, è realizzato mediante la riduzione delle seguenti risorse: a) risorse destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario, nonché di vaporette e ferry-boat... per 300 milioni di euro; b) Fondo per lo sviluppo e la coesione... sulla programmazione 2007-2013 per 200 milioni di euro".



Dunque, l'art. 46, comma 6, contemplerebbe un contributo anche delle Regioni speciali ma, con riferimento al 2014, gli atti attuativi hanno previsto solo un contributo delle Regioni ordinarie: probabilmente essendosi resi conto, in sede di attuazione, che l'ulteriore inclusione delle autonomie speciali era dovuto ad un lapsus del legislatore, data l'evidente duplicazione — che altrimenti si sarebbe verificata — con la contribuzione già prevista per esse dal comma 3.

In ogni modo, la previsione dell'art. 46, comma 6, è essa stessa illegittima, nella parte in cui include la Provincia autonoma di Trento, sotto diversi profili.

Intanto, là dove presuppone la soggezione della Provincia di Trento ai “principi di coordinamento della finanza pubblica, introdotti dal presente decreto”, è illegittima per le ragioni già esposte nel motivo n. 2 (sottopunto I) del presente ricorso.

In secondo luogo, essa, là dove menziona le “disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione”, viola l'art. 10 l. cost. 3/2001, in base al quale le disposizioni della l. cost. 3/2001 si applicano alle Regioni speciali solo là dove siano più favorevoli. Poiché l'art. 117, comma 2, Cost. prevede le materie di competenza esclusiva statale, in termini generali è a priori escluso che esso sia applicabile alle Regioni speciali. Per essere poi più precisi, esso è suscettibile di applicarsi alle autonomie speciali quando le competenze statali siano soltanto il risvolto negativo di una nuova competenza derivante alle autonomie speciali dalla riforma del Titolo V del 2001: ma è chiaro che il legislatore del d.l. n. 66/2014 non aveva in mente simili sottigliezze, e si riferiva illegittimamente a competenze statali esercitabili come tali in qualunque degli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.

L'art. 46, comma 6, poi, viola l'art. 79 St. perché prevede un ulteriore contributo alla finanza pubblica da parte della Provincia di Trento, al di là di quanto previsto, in termini esaustivi, dall'art. 79 stesso in relazione al concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica (v. il punto 2, sottopunto I, del presente ricorso). Inoltre, la norma in questione altera unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia di Trento, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti e gli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto, per i motivi già esposti nel punto 2, sottopunto II, del presente ricorso.

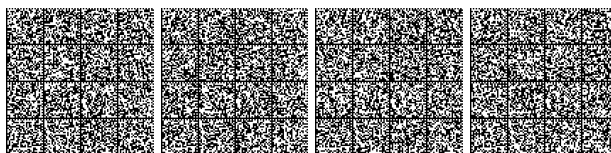
Né tale conclusione potrebbe essere mutata per il fatto che il d.P.C.m. di cui all'ultimo periodo dell'art. 46, comma 6, deve tener conto “del Pil e della popolazione residente”, potendo dunque avere anche carattere perequativo. Infatti, l'art. 79 dello Statuto regola anche gli strumenti con cui le Province “concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti”. Dunque, l'art. 46, comma 6, contrasta in particolare con l'art. 79, comma 1, dello Statuto speciale, in quanto, introducendo ulteriori forme di concorso alla finanza pubblica ed una ulteriore intesa per la quantificazione del rispettivo concorso a livello regionale, anche a fini perequativi, non è compatibile con l'accordo già concluso a norma dell'articolo 104 dello Statuto speciale, anche per il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione ai sensi del predetto comma 1 dell'articolo 79 dello Statuto.

Ulteriormente, ed in subordine a quanto ora detto, è illegittima la previsione di termini decorsi i quali passa direttamente allo Stato il potere di unilaterale decisione degli stessi oggetti rimessi all'intesa. Si tratta infatti di una previsione che rende totalmente virtuale la stessa previsione dell'intesa, e rimette in realtà ogni decisione allo Stato. Né tale passaggio di poteri può giustificarsi in forza dell'art. 120 Cost., sia per difetto dei relativi presupposti (non essendo affatto in gioco l'unità giuridica o economica del paese), sia in quanto — come codesta ecc.ma Corte cost. ha sottolineato — lo stesso art. 120 si applica alla ricorrente Provincia solo al di fuori delle materie di garanzia diretta dello Statuto, acquisite in forza del riformato Titolo V (sent. n. 236/2004).

È da sottolineare che, secondo l'ultimo periodo dell'art. 46, comma 6, in mancanza di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, lo Stato non solo determina gli importi spettanti alle singole regioni ma li assegna anche “ad ambiti di spesa”, così condizionando in modo ancora più grave l'autonomia di spesa della Provincia, in contrasto anche con l'art. 117, comma 3, Cost., in base al quale lo Stato non può, in sede di coordinamento finanziario, limitare specifiche voci di spesa.

Inoltre, la previsione del d.P.C.m. in questione implica una violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. e dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, che precludono l'adozione di atti statali sublegislativi nelle materie di competenza concorrente (come è il coordinamento della finanza pubblica). Ancora, l'ultimo periodo dell'art. 46, comma 6, viola il principio di leale collaborazione là dove non prevede che l'adozione del d.P.C.m. avvenga con il coinvolgimento delle Regioni.

Si sono sin qui contestate talune delle previsioni dell'art. 46, comma 6, in quanto esse impongono un “contributo alla finanza pubblica” in termini di riduzione di spesa. Tuttavia, la parte finale della disposizione, là dove fa riferimento alla rideterminazione dei “livelli di finanziamento degli ambiti individuati” e alle “modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato”, induce a pensare che la disposizione potrebbe intendere tali riduzioni di spesa come trasferimenti di risorse al bilancio dello Stato.



In questo caso, la norma sarebbe ulteriormente ed ancor più gravemente illegittima per violazione dell'art. 75 dello Statuto, anche in collegamento con l'art. 79, in quanto questo definisce le misure con le quali la Provincia autonoma concorre "agli obiettivi di finanza pubblica" (comma 2), e di tutte le ulteriori disposizioni che assicurano le entrate e l'autonomia finanziaria della ricorrente Provincia.

6) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 47, commi 8, 9, 11 e 12.*

L'art. 47 regola il Concorso delle province, delle città metropolitane e dei comuni alla riduzione della spesa pubblica. Per la provincia di Trento, tale disposizione — qualora ritenuta applicabile nonostante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 50-*bis* — rileva solo in relazione ai comuni.

Il comma 8 dell'art. 47 dispone che "i comuni, a valere sui risparmi connessi alle misure indicate al comma 9, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017", e che, "a tal fine, il fondo di solidarietà comunale, come determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 380-*ter* della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotto di 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017".

In base al comma 9, "gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune sono determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014 e del 28 febbraio per gli anni successivi, sulla base dei seguenti criteri: *a*) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 8, relativi alla riduzione della spesa per beni e servizi, la riduzione è operata nella misura complessiva di 360 milioni di euro per il 2014 e di 540 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A allegata al presente decreto [...]; *b*) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 15, relativi alla riduzione della spesa per autovetture di 1,6 milioni di euro, per l'anno 2014, e di 2,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture possedute da ciascun comune comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica; *c*) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 14 relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di 14 milioni di euro, per l'anno 2014 e di 21 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica".

Il comma 11 statuisce che, "in caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del riversamento agli stessi comuni dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201". Le somme "recuperate sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato ai fini della successiva riassegnazione al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno".

Infine, il comma 12 dispone che "i Comuni possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 9".

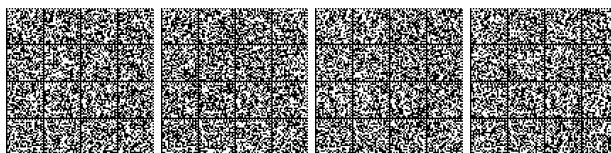
Sembra in primo luogo evidente che, applicando le normali regole di interpretazione, le disposizioni sopra esposte non sono destinate ad applicarsi ai comuni trentini, la cui condizione di specialità, sotto il profilo della regolazione della finanza, deriva dalla già illustrata competenza primaria della Provincia, disposta dagli artt. 79, comma 3, 80 e 81 dello Statuto.

Tale interpretazione è poi avvalorata, oltre che dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 50-*bis*, dal fatto che il Fondo di solidarietà (che, in base all'art. 47, comma 8, si riduce in modo corrispondente ai risparmi imposti ai comuni) non è destinato ai comuni della provincia di Trento (v. l'art. 1, comma 382, legge n. 228/2012: "Entro il 28 febbraio 2013 il Ministero dell'interno eroga ai comuni delle Regioni a statuto ordinario ed ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna un importo, a titolo di anticipo su quanto spettante per l'anno 2013 a titolo di Fondo di solidarietà comunale").

Dunque, i commi 8, 9, 11 e 12 dell'art. 47 sono qui impugnati in via meramente prudenziale, qualora si ritenga che il comma 8, riferendosi genericamente ai "comuni", sia applicabile anche ai comuni trentini.

In questo caso, sarebbe chiaro il contrasto tra le norme impuginate e l'art. 79, comma 3, dello Statuto speciale. Infatti, le norme sopra riportate impongono ai comuni di operare una riduzione delle spese la cui entità è determinata nel complesso dalla stessa legge, e sarà determinata per i singoli enti locali da un decreto del Ministro dell'interno.

L'art. 79, comma 3, St. dispone che, "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", e che "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale". Dunque, lo Stato non può imporre direttamente tagli di spesa ai comuni trentini, perché l'art. 79 St. riserva il potere di coordinamento finanziario alla Provincia.



Inoltre, i commi 8, 9, 11 e 12 dell'art. 47 lederebbero anche la competenza provinciale in materia di finanza locale, prevista dagli artt. 80 e 81 St. (competenza che, per effetto delle modifiche introdotte nell'art. 80 dall'art. 1, comma 518, legge n. 147/2013, ha assunto ora carattere primario). L'art. 80 è stato attuato dall'art. 17 d.lgs. n. 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”.

Sarebbe dunque illegittima la sostituzione della legge statale nell'esercizio di una competenza propria del legislatore provinciale.

In definitiva, la Provincia è competente sia per la disciplina del patto di stabilità dei rispettivi enti locali sia per le forme di finanziamento dei medesimi, ragion per cui sarebbe chiaramente lesiva una disciplina che mira ad imporre una riduzione delle spese comunali e, in alternativa (“in caso di incapienza”), prevede che l'Agenzia delle Entrate provveda “al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del riversamento agli stessi comuni dell'imposta municipale propria” di cui all'art. 13 d.l. n. 201/2011 (art. 47, comma 11). Quest'ultima norma risulterebbe, in particolare, illegittima per le ragioni già esposte con riferimento all'art. 22, comma 2, che pure devolve allo Stato una parte del gettito Imu.

Inoltre, i commi 9 e 11, in quanto attribuiscono a organi statali funzioni che si sovrapporrebbero con le competenze degli organi provinciali, sarebbero altresì in contrasto con l'articolo 4 d.lgs. n. 266/1992, poiché quest'ultimo, nelle materie di competenza delle Province autonome, riserva ad esse ed ai rispettivi organi l'esercizio delle correlative funzioni amministrative.

In via ulteriormente subordinata, sempre per l'inopinata ipotesi che la disposizione risultasse applicabile anche ai comuni della ricorrente Provincia, sarebbe inoltre illegittima la disposizione di cui al comma 9, secondo la quale “gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune sono determinati con decreto del Ministro dell'interno”, nei termini temporali e secondo i criteri descritti dalla stessa disposizione, sopra citata. Infatti, posto in via principale che nessun ulteriore contributo può essere richiesto al di fuori delle descritte procedure di cui all'art. 79 dello Statuto, quando anche in denegata ipotesi fossero dovuti ulteriori contributi a favore dello Stato da parte dei comuni del territorio trentino, il compito di ripartire tra i singoli comuni il relativo onere spetterebbe comunque alle Province autonome ed ai rispettivi organi, sulla base della competenza in materia di finanza locale di cui agli artt. 79, comma 3, 80 e 81 dello Statuto, nonché delle regole in tema di rapporti tra fonti provinciali e fonti statali poste dall'art. 2 d.lgs. n. 266 del 1992 (compresa l'esclusione di fonti secondarie statali) e delle regole concernenti il divieto di attribuzione di poteri amministrativi ad organi statali poste dall'art. 4 dello stesso decreto.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10.*

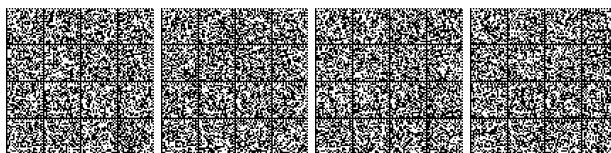
L'art. 50, intitolato Disposizioni «finanziarie, regola tra l'altro la copertura finanziaria delle spese disposte dal d.l. n. 66 del 2014.

In particolare, il comma 10 dispone che “agli oneri derivanti dagli articoli 1, 2, 4, comma 11, 5, 9, comma 9, 16, commi 6 e 7, 27, comma 1, 31, 32, 35, 36, 45, 48, comma 1, e dal comma 6 del presente articolo, ad esclusione degli oneri cui si provvede ai sensi del comma 9 del presente articolo, pari a 6.563,2 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.184,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 7.062,8 milioni di euro per l'anno 2016, a 6.214 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.069 a decorrere dall'anno 2018, che aumentano a 7.600,839 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.229,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 6.236 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.138,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 ai «fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e dalle minori spese derivanti dal presente provvedimento” (enfasi aggiunta).

Che dall'applicazione del d.l. n. 66 del 2014 derivino, anche per la ricorrente Provincia (e per i comuni e gli altri enti facente parte del sistema della finanza provinciale), maggiori entrate e minori spese non è contestabile. Quanto alle maggiori entrate, in particolare, ciò deriva dal fatto che per Statuto è devoluta alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano una quota del gettito derivante dalle entrate tributarie erariali percepite nei rispettivi territori nella proporzione definita dal medesimo Statuto speciale (articolo 75 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

In termini esemplificativi, derivano alla ricorrente Provincia maggiori entrate da:

1) l'incremento delle imposte sui redditi di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dall'articolo 3 (Disposizioni in materia di redditi di natura finanziaria);



2) l'incremento per l'anno 2014 dell'aliquota dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi applicata ai fondi pensione prevista dall'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), elevata per l'anno 2014 dall'articolo 4, comma 6-ter (Disposizioni di coordinamento e modifiche alla legge 27 dicembre 2013, n. 147);

3) l'incremento del prelievo fiscale sui prodotti da fumo (a decorrere dal 1° agosto 2014) previsto dal comma 3 dell'articolo 14 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, e confermato dall'articolo 5 (Modifiche all'articolo 14 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, e all'articolo 10 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23);

4) le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale previste dall'articolo 7 (Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale), nei termini illustrati dal presente ricorso;

5) le maggiori entrate per imposta sul valore aggiunto derivanti dalle misure previste dal titolo III (Pagamento dei debiti delle Pubbliche amministrazioni) del decreto-legge in esame, o dall'aumento delle accise risultante dal comma 11 dell'articolo 50 (Disposizioni finanziarie) al fine di raggiungere l'obiettivo di maggior gettito pari a 650 milioni di euro per l'anno 2014;

6) le maggiori entrate, per l'importo complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro dal 2014, previste dalla disposizione del decreto-legge che innova la disciplina sull'esenzione dall'IMQ per terreni agricoli (sopra descritto articolo 22, comma 2, che sostituisce il comma 5-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16). Ugualmente, dalle limitazioni poste dal d.l. 66/2014 derivano minori spese. Rilevano qui, in particolare, le limitazioni derivanti dagli articoli 8, 14 e 15, sui cui profili di illegittimità costituzionale ci si è soffermati nei precedenti punti del presente ricorso.

In questo quadro, la Provincia autonoma di Trento ritiene, in via principale, che la disposizione di cui all'art. 50, comma 10, nella parte in cui stabilisce che "ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e dalle minori spese derivanti dal presente provvedimento", vada intesa nel senso che essa si riferisca alle maggiori entrate che naturalmente, secondo le regole ordinarie del sistema, siano destinate ad affluire al bilancio dello Stato, e corrispondentemente alle minori spese che secondo le regole ordinarie del sistema istituzionale siano destinate a tradursi in risparmi per il bilancio dello Stato.

In altre parole, alla ricorrente Provincia sembra chiaro che, ove le singole e specifiche disposizioni del decreto-legge determinino incrementi di entrate fiscali, a tali entrate vada comunque applicato l'articolo 75 dello Statuto, il quale riserva alla Regione e Province autonome di Trento e di Bolzano la pertinente quota del gettito derivante dalle entrate tributarie erariali percepite nei rispettivi territori. Diversamente potrebbe dirsi solo per effetto di non meno specifiche riserve all'erario operate dalle medesime disposizioni, in presenza dei presupposti previsti dallo stesso Statuto e dalle relative norme di attuazione, sopra più volte ricordate.

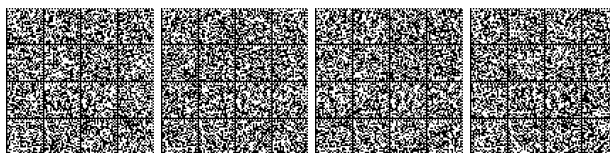
Ugualmente, eventuali risparmi di spesa cui la Provincia fosse tenuta sulla base di legittime norme statali non potrebbero che rimanere assegnate, in ogni modo, al bilancio provinciale, come parte delle entrate spettanti alla Provincia, in attesa di poter essere spese una volta venuti meno i vincoli di coordinamento finanziario.

Tutto ciò, si badi bene, in forza delle ordinarie regole interpretative, che vietano di intendere norme generali, di livello legislativo ordinario, come rivolte a contraddire norme speciali, per giunta dotate di superiore forza normativa, come le disposizioni dello Statuto di autonomia. Allo stesso risultato, del resto, si perviene applicando il canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme. In ogni modo, è fuor di dubbio che tale interpretazione è ulteriormente rafforzata dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 50-bis, in forza della quale "le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione".

La presente impugnazione è dunque formulata in via meramente cautelativa, per l'ipotesi che il comma 10 dell'articolo 50, nonostante quanto sopra considerato, dovesse intendersi come diretto a riservare allo Stato entrate che secondo lo Statuto spettano alle province autonome, ed in particolare le maggiori entrate e i risparmi di spesa derivanti dalle disposizioni sopra riportate.

Sarebbe infatti violato, in questo caso, in primo luogo l'articolo 75 dello Statuto speciale e la normativa di attuazione statutaria contenuta nel decreto legislativo n. 268 del 1992, che regolano in modo puntuale le entrate spettanti alle Province autonome e tassativamente le ipotesi di riserva all'erario di nuove o maggiori entrate di natura tributaria. Sotto tale specifico profilo, in particolare, la norma in contestazione apparirebbe evidentemente priva dei necessari requisiti della delimitazione temporale e della separata contabilizzazione nel bilancio statale, tale da consentirne la quantificazione: oltre che, in generale, del requisito della destinazione a nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, come richiesto in particolare dall'art. 9 del citato decreto.

Sarebbero violati inoltre gli articoli 79, 103, 104 e 107 dello Statuto, per le stesse ragioni già esposte al punto 2.



Per quanto riguarda le maggiori entrate o minori spese dei comuni e comunque degli enti facenti parte della finanza provinciale sarebbero violati altresì gli articoli 79, comma 3, 80 e 81 dello Statuto, nei termini pure sopra illustrati al punto 2.

P.Q.M.

La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede:

voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1; dell'articolo 8, commi 4, 6, 7, e 10; dell'articolo 14, commi 1, 2 e 4-ter; dell'articolo 22, comma 2; dell'articolo 46, commi 1, 2, 3 e 6; dell'articolo 47, commi 8, 9, 11 e 12; dell'articolo 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria", convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Prof. avv. Giandomenico FALCON - Avv. Nicolò PEDRAZZOLI - Avv. Luigi MANZI

14C00247

N. 66

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2014
(della Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Emendamento alla legge delega 11 marzo 2014, n. 23 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") - Previsione che la futura revisione del sistema fiscale finalizzato alla riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, ove attuata per mezzo di decreti delegati che prevedano nuovi e maggiori oneri, debba trovare copertura in altri decreti legislativi a loro compensazione e che a tal fine le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 1, comma 11.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 (in combinato disposto con l'art. 2 d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), 14, 17, 37, 38 e 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Prevista maggiorazione dello 0,5% sul tributo dell'11% previsto sui fondi pensione, con riserva allo Stato di quota della maggiore imposta per 4 milioni di euro, al fine di alimentare il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 4, comma 6-ter.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 (in combinato disposto con l'art. 2 d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), 14, 17, 37, 38 e 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Prevista destinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale effettivamente incassate nel 2013 rispetto a quelle conseguite nel 2012 a copertura degli oneri conseguenti all'applicazione del decreto-legge impugnato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, commi 1 e 1-bis.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 14, 17, 37 e 38.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Previsione che il mancato versamento da parte delle province e delle città metropolitane del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico venga direttamente recuperato dall'Agenzia delle Entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 47, commi da 1 a 7.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 14, 17, 37 e 38.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Previsione che le maggiori entrate conseguite, per effetto delle misure nello stesso comma indicate, sono destinate a copertura finanziaria delle riduzioni previste dal decreto-legge impugnato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di territorialità delle imposte spettanti alla Regione Siciliana.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 50, comma 10.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 17, 36, 37, 38 e 43.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Paolo Chiapparrone e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta Regionale 11 agosto 2014, n. 239,

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, domiciliato per la carica Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- A) Art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89;
- B) Art. 4, comma 6-ter del d.l. 24 aprile 2014, n. 66;
- C) Art. 7 commi 1 e 1-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;
- D) Art. 46, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;
- E) Art. 47, commi da 1 a 7 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66;
- F) Art. 50, comma 10, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66.

Tutte per:

violazione dell'art. 36 dello Statuto in relazione all'art. 2 delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1075/1965 nonché degli artt. 37 e 38 Statuto;

violazione dell'art. 43 statuto e del principio costituzionale di leale collaborazione fra Stato e Regione;

e, per connessione, degli articoli 14 e 17 dello Statuto venendo limitata, la competenza legislativa regionale, dalla contrazione delle entrate finanziarie conseguenti alle norme impuginate.

Passando alle singole disposizioni impuginate si rileva quanto segue.

A) Art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89(1)

La disposizione, nell'emendare la legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (recante «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita») prevede che la futura revisione del sistema fiscale finalizzato alla riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, ove attuata per mezzo di decreti delegati che prevedano nuovi e maggiori oneri, debba trovare copertura in altri decreti legislativi a loro compensazione. A tal fine le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

(1) Il comma 11 dispone: «All'articolo 16 della legge 11 marzo 2014, n. 23, il comma 1 è sostituito dai seguenti: "1. Dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo la relazione tecnica di cui all'articolo 1, comma 6, evidenzia i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione nel proprio ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 ovvero mediante compensazione con le risorse finanziarie recate dai decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, presentati prima o contestualmente a quelli che comportano i nuovi o maggiori oneri. A tal fine le maggiori entrate confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze".».



Tale previsione sembra preludere all'adozione di decreti legislativi «a compensazione» della minor pressione tributaria con conseguente riduzione delle entrate tributarie delle regioni (compresa la Regione siciliana) attribuendo, per converso, le maggiori entrate compensative al predetto fondo ministeriale. La norma prevede, in sostanza, che le iniziative legislative dirette ad alleggerire la pressione tributaria, che si traducono in minori entrate tributarie spettanti alla Regione ricorrente, trovino compensazione in risorse riservate al Ministero. Tale previsione viola già da ora l'articolo 36 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965 (norme di attuazione in materia finanziaria).

B) - Art. 4, comma 6-ter del d.l. 24 aprile 2014, n. 66(2)

La disposizione introduce una maggiorazione dello 0,5% sul tributo dell'11% previsto sui fondi pensione, riservando allo Stato quota della maggiore imposta per 4 milioni di euro, al fine di alimentare il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica. Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 36 Statuto e l'articolo 2 del d.P.R. n. 1074/1965 dal momento che la maggiore entrata non può essere oggetto di una generica riserva allo Stato atteso che la destinazione al Fondo in questione si palesa piuttosto come un accantonamento indifferenziato di entrate senza indicare alcuna specifica e concreta destinazione.

C) Art. 7 commi 1 e 1-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66

Con detta disposizione vengono destinate a copertura degli oneri conseguenti all'applicazione dello stesso decreto legge n. 66/2014, le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, effettivamente incassate nel 2013 rispetto a quelle conseguite nel 2012.

Senonché, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 241/2012, ha riconosciuto, a proposito dell'impugnazione dell'articolo 2, comma 36, del d.l. n. 138/2011, che le sanzioni ed il recupero delle imposte evase non costituiscono una «nuova» entrata (che comunque può essere riservata allo Stato soltanto a fronte di una ben precisa ed individuata destinazione) ma un «recupero» di imposte spettanti alla Regione.

Anche tale disposizione viola pertanto l'art. 36 dello Statuto.

D) Art. 46, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

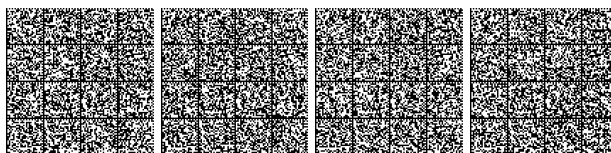
Il comma 2 dell'art. 46 ridefinisce per le regioni speciali e le province autonome l'obiettivo del patto di stabilità a modifica della disciplina dettata dall'articolo 1, comma 454, della legge n. 228/2013.

Senonché detto comma, che indica i contributi a carico delle autonomie speciali, da ridurre dal complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011, è stato oggetto di ricorso alla Corte Costituzionale, tutt'ora pendente.

Il comma 2 dell'art. 46 in esame aggiunge ulteriori oneri a carico della Regione (elevando il contributo della Sicilia a 222 milioni per l'anno 2014 e 311 milioni per il triennio 2015-2017) e mette in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale. Tale previsione legislativa viola l'art. 8, ult. comma Cost., l'art. 119 nonché gli articoli 36 e 43 dello Statuto, risultando adottata, peraltro, senza alcuna preventiva intesa in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione. Il comma 3, dispone un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica onerando la Regione Siciliana di ulteriori 194.628 per il 2014 e 132.701 per il triennio 2015-2017.

In proposito ai maggiori oneri imposti alla Regione viene osservato che seppure le pubbliche amministrazioni debbano concorrere all'equilibrio finanziario del bilancio dello Stato ed alla sostenibilità del debito pubblico, le stesse sono tenute (art. 119 Cost.) anche a garantire l'equilibrio dei propri bilanci sicché il raccordo fra i due obiettivi (statale e del singolo ente) non può prescindere da un accordo con la Regione Siciliana. Anche tale comma incorre nelle censure di legittimità costituzionale evidenziate per il precedente.

(2) Detto comma 6-ter prevede: «Per l'anno 2014 l'aliquota prevista dall'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, è elevata all'11,50 per cento. Una quota delle maggiori entrate di cui al presente comma, pari a 4 milioni di euro per l'anno 2015, confluisce nel Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.»



E) Art. 47, commi da 1 a 7 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66(3)

L'art. 47 prevede che il mancato versamento da parte delle province e città metro-politane del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico venga direttamente recuperato dall'Agenzia delle Entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Senonché i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione (cfr. Sent. Corte Cost. n. 97/2013) e non alle province e la trattenuta sanzionatoria finisce col gravare sul bilancio regionale. Anche in tal caso si ravvisa una violazione dell'articolo 36 dello statuto e dell'articolo 2 delle relative norme di attuazione.

Analoga questione è stata sollevata nel giudizio pendente innanzi alla Corte avverso l'articolo 10 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con legge 2 maggio 2014, n. 68, per violazione della stessa norma statutaria.

F) Art. 50, comma 10, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66(4)

Detto comma prevede la destinazione delle maggiori entrate conseguite, per effetto delle misure nello stesso comma indicate, a copertura finanziaria delle riduzioni previste dal medesimo decreto legge. Senonché fra le maggiori entrate attese dallo Stato ne figurano alcune (IVA) di spettanza della Regione, ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto, atteso che il comma 11 dell'articolo 50 prevede che «il Ministero dell'Economia e delle finanze effettua il monitoraggio sulle maggiori entrate per imposta sul valore aggiunto derivanti dalle misure previste dal titolo III del presente decreto».

In proposito si osserva che le maggiori entrate tributarie attese, di cui all'art. 3 del d.l. n. 66/2014, riscosse nel territorio della Regione competono alla stessa ai sensi dell'art. 36 Statuto, anche se relative alla tassazione di redditi di natura finanziaria. L'innalzamento della quota dal 20 al 26% seppur qualificabile come entrata nuova difetta comunque del requisito della specificità non sostituibile da una generica destinazione a «copertura finanziaria».

Per quanto esposto, le norme impugnate risultano lesive della competenza regionale in materia finanziaria traucendosi in un assestamento della finanza dello Stato mediante contributi derivanti dal taglio di risorse regionali o attribuzione allo Stato di aliquote di tassazione aggiuntiva di imposte di spettanza regionale e che, anche a ritenersi imposte nuove, non soddisfano il requisito richiesto della loro destinazione alla copertura di oneri diretti a perseguire «particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate» cfr. art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965 e Corte Cost. sentenza n. 241 del 2012).

(3) L'art. 47, commi 1-7, così dispone: 1. Le province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e dell'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017. — 2. Per le finalità di cui al comma 1, ciascuna provincia e città metropolitana consegue i risparmi da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014, e del 28 febbraio per gli anni successivi, sulla base dei seguenti criteri: a) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 8, relativi alla riduzione della spesa per beni e servizi la riduzione è operata nella misura complessiva di 340 milioni di euro per il 2014 e di 510 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A allegata al presente decreto; (91) (93) — b) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 15, relativi alla riduzione della spesa per autovetture di 0,7 milioni di euro, per l'anno 2014, e di un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture di ciascuna provincia e città metropolitana comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica; c) per quanto attiene agli interventi, di cui all'articolo 14, relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di 3,8 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5,7 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica. — 3. Gli importi e i criteri di cui al comma 2 possono essere modificati per ciascuna provincia e città metropolitana, a invarianza di riduzione complessiva, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 30 giugno, per l'anno 2014 ed entro il 31 gennaio, per gli anni successivi, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI e dall'UPI e recepiti con il decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2; con riferimento alle misure connesse all'articolo 8, le predette modifiche possono tener conto dei tempi medi di pagamento dei debiti e del ricorso agli acquisti centralizzati di ciascun ente. Decorso tale termine la riduzione opera in base agli importi di cui al comma 2. (92) — 4. In caso di mancato versamento del contributo di cui ai commi 2 e 3, entro il mese di luglio, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate, attraverso la struttura di gestione di cui all'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime. — 5. Le province e le città metropolitane possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 2. — 6. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 92 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, a seguito del trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97 dello stesso articolo 1, tra le Province, le città metropolitane e gli altri Enti territoriali interessati, stabilisce altresì le modalità di recupero delle somme di cui ai commi precedenti. — 7. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica che le misure di cui ai commi 2 e 5 siano adottate, dandone atto nella relazione di cui al comma 166 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

(4) L'art. 5, comma 10, così dispone: Agli oneri derivanti dagli articoli 1, 2, 4, comma 11, 5, comma 9, 16, commi 6 e 7, 27, comma 1, 31, 32, 35, 36, 45, 48, comma 1, e dal comma 6 del presente articolo, ad esclusione degli oneri cui si provvede ai sensi del comma 9 del presente articolo pari a 6.563,2 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.184,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 7.062,8 milioni di euro per l'anno 2016, a 6.214 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.069 a decorrere dall'anno 2018, che aumentano a 7.600,839 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.229,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 6.236 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.138,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate e dalle minori spese derivanti dal presente provvedimento.



Il principio dell'equilibrio finanziario del bilancio dello Stato non può essere raggiunto mediante l'imposizione alla Regione di oneri di importo determinato d'imperio e senza preventiva consultazione o con la sottrazione di maggiori entrate di imposte alla stessa spettante. Infatti, se anche le regioni devono assicurare a loro volta l'equilibrio dei propri bilanci (Art. 119 Cost.) lo Stato non può procedere nella prassi legislativa di imporre unilateralmente tagli alle risorse delle autonomie speciali senza alcun accordo con le stesse, in violazione del principio costituzionale di leale collaborazione e degli articoli 6 e 43 Statuto Sic. (ritenendosi la rimessione alla commissione paritetica delle norme di attuazione dello Statuto espressione di detto principio generale di leale collaborazione).

Né va sottaciuto che la compressione dell'autonomia finanziaria della Regione e la riduzione in favore dello Stato delle entrate tributarie alla stessa attribuite oltre a costituire violazione del principio di territorialità delle imposte spettanti alla Sicilia (confermato dalla recente sentenza n. 207/2014) ne comprime l'autonomia legislativa nelle materie indicate dagli articoli 14 e 17 dello Statuto, norme rispetto alle quali l'autonomia finanziaria, garantita dall'art. 36 St., è necessario e logico corollario.

P. Q. M.

Per quanto rappresentato si confida che codesta Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità delle seguenti disposizioni:

- A) Art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89;
- B) Art. 4, comma 6-ter del d.l. 24 aprile 2014, n. 66;
- C) Art. 7 commi 1 e 1-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;
- D) Art. 46, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;
- E) Art. 47, commi da 1 a 7 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66;
- F) Art. 50, comma 10, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66.

Tutte per:

violazione dell'art. 36 dello Statuto in relazione all'art. 2 delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1075/1965 nonché degli artt. 37 e 38 Statuto;

violazione dell'art. 43 Statuto e del principio costituzionale di leale collaborazione fra Stato e Regione; e, per connessione, degli articoli 14 e 17 dello Statuto venendo limitata, la competenza legislativa regionale, dalla contrazione delle entrate finanziarie conseguenti alle norme impugate;

violazione dell'art. 119 Cost. in relazione all'art. 81.

Palermo-Roma, addì 18 agosto 2014

Avv. Paolo CHIAPPARRONE - Avv. Marina VALLI

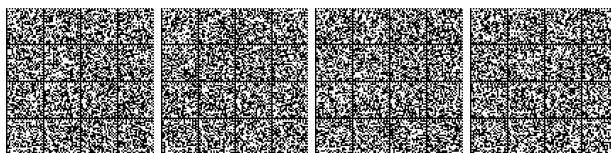
14C00250

N. 180

Ordinanza del 1° aprile 2014 emessa dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da F.C. ed altri contro Ministero della giustizia

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Esclusione della fase delle indagini preliminari dal computo della durata del processo - Violazione dei principi del giusto processo - Lesione del diritto a un equo processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).



Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Esclusione dal computo della durata del processo del tempo in cui esso è sospeso senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti - Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione dei principi del giusto processo - Lesione del diritto a un equo processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-*quater*, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

La Corte d'Appello di Firenze, Sezione la Civile, nella persona dei magistrati:

dr. Alessandro Turco Presidente

dr. Domenico Paparo Consigliere relatore

dr. Marco Modena Consigliere

ha pronunciato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva, osserva e ritiene quanto segue:

1. F. C. F. M., R. P. e S. F. C., hanno proposto opposizione, ai sensi dell'art. 5-*ter* della legge n. 89/2001, avverso il decreto di questa Corte, n. 1241/2013 Cron., nel proc. n. 216/2013 V.G., in data 31 maggio 2013, depositato il 6 giugno 2013, che rigettava il ricorso da loro proposto (unitamente a Capo Adriano) per l'ingiunzione al Ministero della giustizia di pagamento di € 16.500,00 per il primo e di € 15.000,00 per gli altri a titolo di danni non patrimoniali e di 250.000,00 per il solo F. C. a titolo di danni patrimoniali a titolo di equa riparazione per il ritardo di un procedimento penale.

2. Il decreto impugnato ha determinato in otto anni e sei mesi la complessiva durata del procedimento e ritenuto non irragionevole tale durata, tenuto conto della peculiarità e complessità del giudizio.

A tale determinazione il decreto è pervenuto:

- facendo applicazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, della citata legge n. 89/2001 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in l. 134/12), secondo cui "il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari" escludendo perciò dal computo della durata del processo la fase delle indagini preliminari;

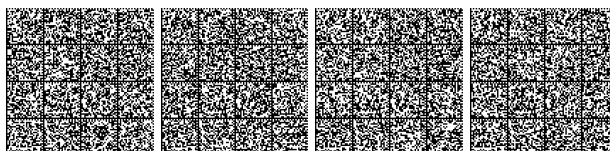
- non computando nella durata del processo di primo grado, fra l'altro, il periodo dal 28 gennaio 2006 al 21 marzo 2007 per sollevata questione di legittimità costituzionale;

2.1. Gli oppositori contestano l'esclusione dal computo della durata del processo della fase delle indagini preliminari, in quanto in contrasto non solo con la giurisprudenza formatasi anteriormente ma anche con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in poi "CEDU") ratificata ai sensi della legge n. 848 del 1955 e con l'art. 111 Cost, come già esposto nel ricorso.

Osservano gli oppositori che il decreto opposto ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale della non computazione del periodo delle indagini preliminari non rilevante sulla base della non condivisibile affermazione secondo cui "l'esubero effettivo rispetto al termine di durata massima (anni quattro, dedotta la durata legale) appare giustificato dalle peculiarità dell'indagine" in quanto proprio questa fase era stata particolarmente laboriosa in un processo particolarmente complesso stante il numero elevato dei soggetti (24 imputati), la complessità tecnico giuridica del giudizio - avente ad oggetto reati fallimentari, societari e tributari - e che, quanto alle indagini preliminari, aveva interessato numerose società e cooperative con esame dei bilanci di otto anni, verifica del coinvolgimento di una banca, quattro fasi di consulenza tecnica e una perizia in incidente probatorio, per cui la stessa durata delle indagini preliminari non era stata irragionevole.

Rilevano gli oppositori in particolare che la durata delle indagini preliminari era stata più che tripla rispetto al termine legale di due anni, essendo durata sei anni, sei mesi e diciotto giorni ed essa era da considerarsi eccessiva secondo la giurisprudenza previgente richiamata dal decreto, che non motivava circa valide cause giustificatrici del ritardo.

Chiedono gli oppositori in tesi la disapplicazione della norma richiamata per contrasto con l'art. 6 CEDU, o, in subordine, la remissione degli atti alla Corte costituzionale in ragione della eccezione di legittimità costituzionale di essa per contrasto con gli artt. 24, 111, 117 Cost e 6 e 13 CEDU.



2.2. Gli opposenti contestano poi l'esclusione dal computo della durata del processo del periodo di un anno e due mesi per la sospensione del giudizio in conseguenza del rilievo di una questione di legittimità costituzionale, che attiene pur sempre all'esercizio dell'attività giurisdizionale dello Stato, chiedendo che fosse, con interpretazione costituzionalmente orientata, l'art. 2, comma 2-*quater*, non si tenesse conto della sospensione del processo per eventi, come quello del caso in esame, non connessi all'attività - o inattività - delle parti ovvero sollevando (anche se non riproposta nelle conclusioni) questione di legittimità costituzionale di essa nella parte in cui non esclude tali causa di sospensione dal computo della durata del processo.

2.3. Gli opposenti contestano ancora, quanto alla durata del processo di primo grado, che la fase dell'udienza preliminare era stata introdotta con la richiesta rinvio a giudizio depositata dal PM in data 1° giugno 1999 mentre l'udienza era stata fissata per l'11 giugno 2001 (oltre due anni dopo) rispetto al termine di 30 giorni di cui all'art. 418 cpp e che tale fase era durata un anno, fino al 28 giugno 2002, mentre avrebbe dovuto svolgersi in un'unica udienza ex art. 421 cpp.

2.4. F. C. ribadiva poi la richiesta relativa al danno patrimoniale.

3. L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in opposizione lamentando che gli opposenti non abbiano provveduto alla notifica all'amministrazione resistente del decreto opposto nei termini di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 89/2001, con la conseguente inefficacia del decreto, e che la successiva notifica del ricorso in opposizione sia nulla per mancata allegazione del ricorso (ossia del ricorso per equa riparazione) ai sensi dell'art. 5 comma 1.

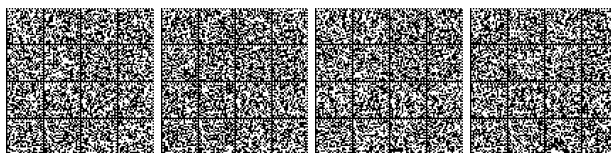
4. Deve anzitutto rigettarsi tale eccezione essendo evidente che la difesa del resistente confonde gli oneri che deve assolvere il ricorrente che, soddisfatto del provvedimento richiesto, intenda porlo in esecuzione (e che sarebbero, in astratto, quelli invocati dalla difesa erariale), con quelli che gravano invece sul ricorrente che, non appagato da detto provvedimento, intenda opporlo: in quest'ultimo caso, che è quello di specie, l'opponente non deve affatto notificare alla controparte il decreto ottenuto, e neppure il ricorso iniziale, su cui tale decreto ha provveduto, perché così facendo, ai sensi dell'art. 5 comma 3 della legge n. 89, come modificata nel 2012, renderebbe improponibile l'opposizione, e presterebbe acquiescenza al decreto.

Nella specie, gli opposenti hanno invece adempiuto ai soli oneri gravanti a loro carico, ossia quelli di depositare (come hanno fatto l'8 luglio 2013), entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento (che non può essere avvenuta prima della data di deposito del decreto il 6 giugno 2013, con la conseguenza che, scadendo - al più presto, se cioè il decreto fu comunicato lo stesso 6 giugno - il 6 luglio 2013 e cadendo questo giorno di sabato, il termine si proroga, ex art. 155, commi 4 e 5, cpc fino al successivo lunedì 8 luglio), il ricorso in opposizione, e di notificare successivamente, nel termine (del 16 settembre 2013) indicato dal Presidente col successivo decreto di fissazione di udienza, il ricorso in opposizione ed il pedissequo decreto (notifica che la stessa amministrazione resistente dichiara avvenuta il 31 luglio 2013), per cui l'opposizione deve dirsi ritualmente instaurata.

5.1. Deve anzitutto escludersi la "comunitarizzazione" della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo a seguito del Trattato di Lisbona secondo la tesi esposta dai ricorrenti in sede di ricorso ex art. 2.

L'art. 6, comma 2, del Trattato UE come modificato a seguito del Trattato di Lisbona dispone: "L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati".

Invero il trattato si limita a consentire l'adesione della Unione Europea alla CEDU (dandole la base legale che il parere n. 2/94 del 28 marzo 1996 della Corte UE aveva ritenuto inesistente), ma che essa non è ancora avvenuta, tanto che il protocollo n. 8 annesso al Trattato ne prevede le modalità tramite apposito accordo di cui detta le regole ("Articolo 1. L'accordo relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in appresso denominata «convenzione europea»), previsto dall'art. 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda: a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'Unione agli organi di controllo della convenzione europea, b) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'Unione. Articolo 2. L'accordo di cui all'art. 1 deve garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Deve inoltre garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della convenzione europea e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla convenzione europea ai sensi del suo art. 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della convenzione europea ai sensi del suo art. 57. Articolo 3. Nessuna disposizione dell'accordo di cui all'art. 1 deve avere effetti sull'art. 292 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea").



Di conseguenza, tutte le osservazioni dei ricorrenti basate sull'affermata attuale comunitarizzazione della CEDU e quindi sulla possibilità di disapplicazione della norma non hanno rilievo.

5.2. La questione del ritenuto contrasto fra una disposizione della CEDU ed una norma di diritto interno si pone – quindi - esattamente nei termini attestati nella giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 (e confermati dalle sentenze nn. 39/2008, 239 e 311 del 2009).

Da essa risulta che “che l’art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l’espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l’art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l’osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. (C. Cost. sentenza n. 311 del 2009).

6.1. Ritiene la Corte di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale relativa all’esclusione - operata dall’art. 2, comma 2-*bis*, della 89/2001 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in l. 134/12) - dal computo della durata del processo penale della fase delle indagini preliminari per violazione sia dell’art. 111 Cost sia dell’art. 117 Cost. in relazione all’art. 6 CEDU.

6.1.1. La questione è rilevante nella fattispecie non solo per la evidente applicabilità (e applicazione in sede di rigetto del ricorso) della norma richiamata, ma anche per la rilevanza concreta della durata delle indagini preliminari (oltre sei anni e mezzo) nella complessiva durata del procedimento definito con sentenza del 28 gennaio 2013 della Corte di Cassazione.

6.1.2. Quanto alla non manifesta infondatezza, non può non osservarsi come, secondo la pacifica interpretazione della giurisprudenza di legittimità ante riforma “una interpretazione che limitasse la valutazione della ragionevole durata del processo al solo periodo successivo all’esercizio dell’azione penale, finirebbe quindi col non tenere in alcuna considerazione la fase delle indagini preliminari, e ciò si risolverebbe in una violazione sia dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, sia della stessa legge n. 89 del 2001, che all’art. 6 citato si richiama espressamente. La nozione di causa, o di processo, considerata dalla Convenzione europea e dalla legge n. 89 del 2001, si identifica, infatti, con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi agli organi pubblici di giustizia per l’affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione facente capo al soggetto che il processo promuova o subisca. Processo, in tal senso, è dunque anche la fase delle indagini che precedono il vero e proprio esercizio dell’azione penale, le quali perciò, ove si siano protratte irragionevolmente nel tempo, ben possono assumere rilievo, ai fini dell’equa riparazione, a partire dal momento in cui sia possibile identificare uno o più soggetti che di quel procedimento siano effettivamente divenuti parte per essere stati informati della pendenza del procedimento medesimo e posti in grado di parteciparvi (Cass., 30 gennaio 2003, n. 1405)” (Cass, 5 agosto 2004, n. 15087).

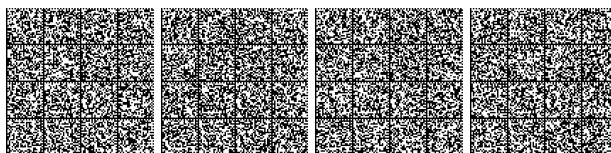
Il *dies a quo* era pacificamente identificato col compimento di atti che comportino l’invio dell’avviso di garanzia o la partecipazione dell’indagato o del suo difensore al processo (nel caso, quanto a F. C. con l’informazione di garanzia ex art. 369 cpp ricevuta il 15 febbraio 1994 e, per gli altri, con l’ordinanza del GIP di custodia cautelare in carcere del 5 novembre 1994), apparendo peraltro davvero insostenibile che il periodo di custodia cautelare possa non essere calcolato nella durata del processo ai fini della sua ragionevole durata.

6.1.3. Nè può ipotizzarsi una interpretazione costituzionalmente orientata che consenta di superare per tale via la questione, posto che essa si tradurrebbe evidentemente nella aggiunta alla norma in questione del computo delle indagini preliminari nella durata del processo, evidentemente esclusa, anche se si ritenesse che quello, da computarsi possa essere identificata in quello normativamente previsto.

6.2. Ritiene la Corte di dover altresì sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione sia dell’art. 111 Cost. sia dell’art. 117 Cost. in relazione all’art. 6 CEDU, sia anche dell’art. 3 Cost. relativa all’esclusione - operata dall’art. 2, comma 2-*quater*, della l. 89/2001 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in l. 134/12) - dal computo della durata del processo del tempo in cui esso è sospeso, senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti ricorrenti per l’equa riparazione.

6.2.1. La questione è rilevante nella fattispecie non solo per la evidente applicabilità (e applicazione in sede di rigetto del ricorso) della norma richiamata, ma anche per la rilevanza concreta della durata della sospensione per il rilievo di una questione di legittimità costituzionale (un anno e due mesi) nella complessiva durata del procedimento di primo grado (la cui durata sarebbe, senza tale esclusione di 7 anni e 5 mesi).

6.2.2. Quanto alla non manifesta infondatezza, si rileva, che la norma, non distinguendo fra motivi di sospensione dovuti al comportamento delle parti e quelli non dovuto ad esso - e fra questi, certamente la sospensione per il rilievo



della questione di legittimità costituzionale che, seppure fosse stata sollecitata dalle parti ricorrenti è comunque ovviamente un provvedimento giurisdizionale del giudice *a quo* - pare porsi in contrasto non solo col principio del giusto processo ma anche con quello di uguaglianza, trattando allo stesso modo situazioni diverse.

6.2.3. Né può ipotizzarsi una interpretazione costituzionalmente orientata che consenta di superare per tale via la questione, posto che essa si tradurrebbe anche qui nella aggiunta alla norma di una clausola limitativa alla sua efficacia.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della l. 89/2001 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in l. 134/12) nella parte in cui esclude dal computo della durata del processo penale la fase delle indagini preliminari, per contrasto con gli artt. 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale 2, comma 2-quater, della l. 89/2001 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in l. 134/12) nella parte in cui esclude dal computo della durata del processo tempo in cui esso è sospeso, senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti, per contrasto con gli artt. 3, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 5 novembre 2013

Il Presidente: dr. Alessandro TURCO

14C00270

N. 181

Ordinanza del 14 ottobre 2013 emessa dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Basile Anna Maria contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della "durata ragionevole" dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione ad esso dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE CIVILE

La Corte, composta dai magistrati:

- dott. Domenico Paparo, Presidente;
- dott. Marco Modena, Consigliere Relatore;
- dott.ssa Simonetta Afeltra, Consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 176/2013 V.G. promossa da Basile Anna Maria rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovambattista Ferriolo e Ferdinando Emilio Abbate ricorrente contro Ministero della giustizia rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze resistente;

Sciogliendo la riserva,

Rilevato che:

1) Basile Anna Maria ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 5-ter della legge n. 89 del 2001, avverso il decreto di questa Corte, n. 673/13 Cron., nel proc. n. 99/2013 V.G., in data 27.3.2013, depositato il 2.4.2013, che ingiungeva al Ministero della giustizia il pagamento di € 1.500,00 oltre accessori a titolo di equa riparazione per il ritardo di una precedente procedura *ex lege* 89/2001, durata complessivamente 7 anni e 10 mesi;

2) il decreto impugnato ha fatto applicazione dell'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal d.l. 83/12 conv. in L. 134712), secondo cui si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni, e pertanto ha liquidato la somma a titolo di equa riparazione sulla base di un periodo di tempo eccedente il termine ragionevole di solo 1 anno e 10 mesi;

3) l'opponente contesta tale criterio, in quanto in contrasto con la giurisprudenza, della CEDU (in particolare la decisione in causa CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia 27.9.11) e della Corte di Cassazione (in particolare le sentenze nn. 4914/12 e 6824/12), formatasi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. 83/12, che ravvisava in soli due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89;

4) tale interpretazione, secondo l'opponente, dovrebbe sopravvivere alla "novella" del 2012, posto che ogni diversa interpretazione contrasterebbe (oltre che con la citata giurisprudenza di legittimità) con l'art. 111 Cost., e col principio del giusto processo ivi stabilito, per contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata ai sensi della legge n. 848 del 1955 (in seguito: "Convenzione");

5) pertanto, pur scomputando, ai fini del calcolo della durata effettiva del processo, i termini per proporre l'impugnazione e la riassunzione dopo la cassazione con rinvio, la durata ragionevole del processo era superata, secondo l'opponente, nella misura di 3 anni e 11 mesi, e di conseguenza l'indennizzo doveva essere liquidato in € 3.166,66 anziché nell'importo, liquidato col decreto opposto, di € 1.500,00;

6) l'eccezione d'inammissibilità del ricorso in opposizione, proposta dall'Avvocatura dello Stato, non ha pregio, perché la difesa erariale lamenta che l'opponente non abbia provveduto alla notifica alla controparte (cioè alla stessa amministrazione resistente) del decreto opposto nei termini di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 89, con la conseguente inefficacia del decreto, e che la successiva notifica (del ricorso in opposizione) sia nulla per mancata allegazione del ricorso (ossia del ricorso per equa riparazione) ai sensi dell'art. 5 comma 1, essendo evidente che la difesa del resistente confonde gli oneri che deve assolvere il ricorrente che, soddisfatto del provvedimento richiesto, intenda porlo in esecuzione (e che sarebbero, in astratto, quelli invocati dalla difesa erariale), con quelli che gravano invece sul ricorrente che, non appagato da detto provvedimento, intenda opporlo: in quest'ultimo caso, che è quello di specie, l'opponente non deve affatto notificare alla controparte il decreto ottenuto, e neppure il ricorso iniziale, su cui tale decreto ha provveduto, perché così facendo, ai sensi dell'art. 5 comma 3 della legge n. 89, come modificata nel 2012, renderebbe improponibile l'opposizione, e presterebbe acquiescenza al decreto;

7) nella specie, l'opponente ha invece adempiuto ai soli oneri gravanti a suo carico, ossia quelli di depositare (come ha fatto il 26.4.13), entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento (avvenuta il 2.4.13), il ricorso in opposizione, e di notificare successivamente, nel termine (del 15.6.13) indicato dal Presidente col successivo decreto di fissazione di udienza in data 8.5.13, il ricorso in opposizione ed il pedissequo decreto (notifica che la stessa amministrazione resistente dichiara avvenuta il 14.6.13), di talché l'opposizione deve dirsi ritualmente instaurata;

8) la legge da applicarsi non può essere interpretata come chiede l'opponente: il termine complessivo di durata ragionevole di cui al comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89, il cui rispetto rende eventualmente irrilevante il superamento dei tempi di ciascuna singola fase (di cui all'art. 2, comma 2-bis), si applica ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente, e non solo al giudizio ordinario di cognizione: tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici; l'intento del legi-



slatore del 2012 di limitare la discrezionalità del giudice, e rafforzare la certezza del diritto, fissando precisi termini di durata, risulterebbe frustrato se poi, in mancanza di qualsiasi spazio offerto dal testo legislativo, il giudice dovesse derogare a tali limiti solo perché contrastanti con una giurisprudenza formatasi su una normativa previgente; né potrebbe soccorrere un'interpretazione sistematica, visto che il superamento del termine ordinatorio di quattro mesi - peraltro valevole solo per la fase dinanzi alla Corte d'Appello - di cui al previgente art. 3 comma 6 della legge 89, non è stato ritenuto integrare anche la violazione della "ragionevole durata", né comportare, quindi, equa riparazione (se non da un isolato precedente - Cass. sent. 8287/2010 - smentito dalla giurisprudenza successiva, ossia dalle sentenze sopra richiamate, e indicate dalla stessa ricorrente);

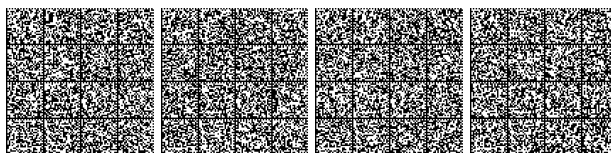
9) risulta pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, già prospettata dalla ricorrente (in termini che questa Corte intende riformulare, avvalendosi dei suoi poteri d'ufficio) della normativa applicabile al caso di specie; l'individuazione del principio costituzionale della "ragionevole durata" di cui all'art. 111 secondo comma Cost. non può essere infatti avulsa dalla natura del procedimento stesso, e dalla sua "naturale" durata, che dipende in primo luogo dalla sua maggiore o minore complessità; in questo quadro, il procedimento per equa riparazione. è per sua natura destinato a durare assai meno di un giudizio ordinario di cognizione, data la semplicità dei fatti che deve accertare (la durata di un procedimento, e le ragioni della sua protrazione, di regola evincibili dalla mera produzione degli atti processuali), e le finalità cui tende (indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio da una precedente eccessiva durata), oltre che per la mancanza di un doppio grado di merito; la previsione di una sua "ragionevole durata" pari a sei anni risulta pertanto incongrua, e lesiva del predetto art. 111 secondo comma Cost., oltre che dell'art. 117 primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 della predetta Convenzione (la cui violazione comporta lesione dell'art. 117 primo comma Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e la successiva giurisprudenza ad esse conforme), che stabilisce l'analogo principio del "tempo ragionevole", e infine dell'art. 3 primo comma Cost. per uniforme trattamento di situazioni diverse;

10) a riprova di quanto sopra ipotizzato, si osserva che il "diritto vivente" (uniforme interpretazione di CEDU e Corte di Cassazione Italiana, come recentemente consolidatasi) alla vigilia del d.l. 83/12 affermava che la durata ragionevole di un procedimento *ex lege* 89 non doveva superare i due anni; e che tale interpretazione può trarre conforto dagli stessi, sopra ricordati, termini ordinatori più brevi indicati dalla legge per lo svolgimento della procedura (nel senso che, in presenza di tali, più ridotti termini, difficilmente sarebbe risultato giustificabile un termine ancora più ampio di quello ravvisato dalla giurisprudenza), che oggi, peraltro, proprio il d.l. 83/12 conv. nella l. 134, ha ribadito, fissando un termine ancora più breve (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase "monitoria" (art. 3 c. 4 legge 89 come modificata), e mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter comma 5);

11) né potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge 89/01, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, sol perché esiste la possibilità di ottenere una "equa soddisfazione" dalla CEDU, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno; e ciò in quanto da un lato la mancata sanzione (anche se solo sul piano dell'ordinamento interno) del superamento della ragionevole durata di determinati procedimenti, una volta che sia invece previsto, in via generale, uno strumento volto ad indennizzare tale superamento, indebolisce la tutela del diritto in relazione a quegli specifici procedimenti; e comunque perché la necessità di adire la CEDU rappresenta un onere ben maggiore di quello rappresentato dal ricorso al giudice nazionale, e pertanto la differente tutela (conseguente all'incongrua equiparazione delle "durate ragionevoli" di procedimenti diversi nella loro natura) integrerebbe comunque una disparità di trattamento irragionevole;

12) in ordine alla rilevanza, si richiama quanto sopra esposto, ai punti da 2 a 5, e 8, da cui consegue che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione, e conseguentemente applicare, la normativa vigente, l'opposizione andrebbe respinta, risultando congrua la somma liquidata col decreto opposto (tra l'altro, l'opponente dichiara espressamente di non contestare il criterio di liquidazione stabilito nel decreto opposto, ossia € 750,00 per i primi tre anni di durata "irragionevole", e 1.000,00 per i successivi: pag. 6 del ricorso in opposizione); mentre invece, ove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, nei termini sopra prospettati e che si vanno a precisare ulteriormente, l'opposizione dovrebbe essere accolta, e la misura della riparazione dovrebbe essere aumentata;

13) la questione deve investire l'art. 2 comma 2-ter della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89, e dunque riguardare il termine sessennale complessivo del procedimento, di cui ha fatto applicazione questa Corte nel decreto opposto; ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado, e un anno per il giudizio di legittimità: manca nella fattispecie un secondo grado di merito), che si renderebbero applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tali termini, che nel caso specifico sommano complessivamente a quattro anni, risulterebbero infatti notevolmente superiori al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione;



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata dall'art. 55 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 111 secondo comma, 117 primo comma, e 3 primo comma Cost.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 1° ottobre 2013

Il Presidente: PAPARO

14C00271

N. 182

Ordinanza del 21 maggio 2014 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da De Paoli Massimo contro Ministero della giustizia e Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Previsione che la Sezione disciplinare del C.S.M., nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonimento e dalla ricusazione, può disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio quando, per la condotta tenuta, la permanenza nella stessa sede o nello stesso ufficio appare in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Previsione che il trasferimento è sempre disposto quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109/2006, nonché nel caso in cui è inflitta la sanzione della sospensione delle funzioni - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, atteso l'automatismo della sanzione in contrasto con il principio della gradualità sanzionatoria.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Luigi Antonio Rovelli - Primo Pres.te f.f.;

Dott. Roberto Michele Triola - Presidente Sezione;

Dott. Renato Rordorf - Presidente Sezione;

Dott. Luigi Piccialli - Consigliere;

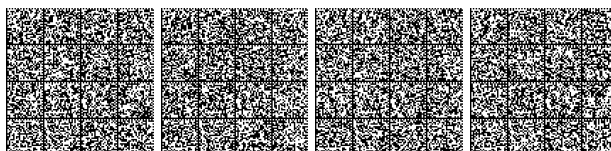
Dott. Salvatore Di Palma - Consigliere;

Ettore Bucciante - Consigliere;

Dott. Sergio Di Amato - Consigliere;

Dott. Aurelio Cappabianca - Consigliere;

Dott. Giuseppe Napoletano - Consigliere.



Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 1430-2014 proposto da:

De Paoli Massimo, elettivamente domiciliato in Roma, via Appennini 60, presso lo studio dell'avvocato di Zenzo Carmine, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Iadecola Gianfranco, per delega a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, Intimati;

Avverso la sentenza n. 142/2013 del consiglio superiore della magistratura, depositata il 2 dicembre 2013;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 8 aprile 2014 dal Consigliere Dott. Ettore Bucciante;

Uditi gli avvocati Carmine Di Zenzo, Gianfranco Iadecola;

Udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Umberto Apice, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Ritenuto che:

con la sentenza indicata in epigrafe la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha dichiarato il dott. Massimo De Paoli «responsabile dell'incolpazione di cui all'art. 2 lettera a), decreto legislativo del 23 febbraio 2006, n. 109», lo ha assolto «dall'incolpazione di cui 2 lettera g), decreto legislativo del 23 febbraio 2006, n. 109 per essere rimasto escluso l'addebito» e gli ha inflitto le sanzioni della censura e del trasferimento di sede. Al magistrato era stato contestato l'«illecito disciplinare di cui agli articoli 1 e 2, comma 1, lett. a) e g) del decreto legislativo n. 109 del 2006, perché, quale magistrato in servizio presso il Tribunale di Forlì, con funzioni di giudice, ha gravemente mancato al proprio dovere di diligenza, violando gli artt. 300, comma 3, e 306 c.p.p. In particolare, il dott. Massimo De Paoli, nella qualità di giudice del Tribunale di Forlì, sezione distaccata di Cesena, in relazione al procedimento penale iscritto al n. 109/10 R.G.P.M. (n. 635/10 R.G.DIB.) a carico degli imputati P. M. e C. A. per i reati di cui agli artt. 582, 585, 576 e 337 c.p., definito con sentenza del 25 febbraio 2011 (azione penale esercitata il 6 aprile 2010), ometteva di dichiarare tempestivamente la perdita di efficacia della misura cautelare degli arresti domiciliari scaduta il 5 ottobre 2010, cui erano sottoposti entrambi gli imputati. Il dott. De Paoli, invero, dichiarava la perdita di efficacia della misura, per entrambi, solo in data 30 novembre 2010, con un ritardo di 56 giorni per entrambi gli imputati, con grave violazione degli artt. 303 comma 1 lett. b) nr. 1 e 306 c.p.p., determinata da negligenza inescusabile. Con tale condotta, inoltre, il dott. De Paoli, in violazione dei doveri di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 109 del 2006, arrecava un ingiusto danno ai predetti imputati, che sono stati ingiustificatamente ristretti *sine titulo* per 1 mese e 25 giorni».

il dott. Massimo De Paoli ha proposto ricorso per cassazione, in base a due motivi. Il Ministro della giustizia non ha svolto attività difensive nel giudizio di legittimità;

con il primo motivo di impugnazione il ricorrente lamenta che il giudice *a quo*, nell'escludere che il fatto contestato fosse sanzionabile ai sensi sia della lettera a) sia della lettera g) del primo comma dell'art. 2 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, ha erroneamente ritenuto la prima anziché la seconda di tali disposizioni, conseguentemente irrogando, oltre alla censura, anche la sanzione del trasferimento di sede, comminata dall'articolo 13 dello stesso decreto legislativo come effetto automatico di «una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lettera a)».

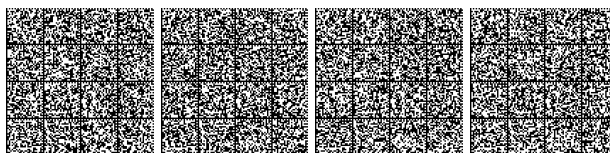
secondo il ricorrente il rapporto di specialità reciproca tra le due norme è ravvisabile in senso inverso rispetto a quello ritenuto nella sentenza impugnata, poiché in realtà è la lettera g) che contiene il maggior numero di elementi di specificazione; d'altra parte la lettera a) riguarda esclusivamente comportamenti intenzionali e solo in questa prospettiva si giustifica la previsione dell'ulteriore sanzione che alla sua violazione consegue, dovendo altrimenti dubitarsi della legittimità costituzionale della norma sotto il profilo dell'irragionevolezza, data la sottoposizione di condotte sia dolose sia colpose a uno stesso particolarmente rigoroso regime punitivo;

con il secondo motivo di ricorso il dott. Massimo De Paoli si duole del mancato riconoscimento, da parte della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, della specie dell'ipotesi della scarsa rilevanza del fatto e quindi della non configurabilità dell'illecito, ai sensi dell'articolo 3-bis del citato decreto legislativo n. 109/2006. Sostiene il ricorrente che tale riconoscimento era doveroso, poiché il fatto addebitatogli era conseguenza delle carenze organizzative del suo ufficio, sicché non aveva compromesso la sua immagine di magistrato;

Considerato che:

ai fini della valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente, occorre previamente procedere alla delibazione delle ragioni addotte a sostegno dell'impugnazione: il loro accoglimento renderebbe superfluo l'esame della suddetta questione, che rispetto ad esse si pone in rapporto di subordinazione e rimarrebbe quindi assorbita;

l'esito di tale delibazione è negativo per il ricorrente;



la giurisprudenza di questa Corte, relativamente proprio a ipotesi come quella in considerazione, di ritardo nella scarcerazione di imputato o «indagati», si è stabilmente orientata nel senso che le previsioni delle lettere *a)* e *g)* dell'art. 2, comma 1 del decreto legislativo n. 109/2006 sono entrambe contestualmente applicabili, poiché non sussiste tra loro un rapporto di specialità, che comporti l'esclusione dell'una dell'altra. Da questo principio, enunciato da Cass. s.u. 11 marzo 2013 n. 5943, 22 aprile 2013 n. 9691, 29 luglio 2013 n. 18191, non vi è motivo di discostarsi, stante la sua coerenza con il disposto delle norme da cui è stato desunto, le quali delineano le fattispecie di cui si tratta come comprese in cerchi non già concentrici ma adiacenti, anche se in parte interferenti, sicché l'ambito di ognuna non comprende interamente quello dell'altra;

alla stregua della suddetta giurisprudenza, risulta altresì da disattendere l'assunto del ricorrente, secondo cui la lettera *a)* attiene soltanto a comportamenti del magistrato intenzionalmente diretti ad arrecare ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti. La tesi è contraddetta dal tenore della disposizione, che configura l'illecito disciplinare di cui si tratta come conseguente alle violazioni dei «doveri di cui all'art. 1», tra le quali sono certamente comprese anche quelle colpose, in quanto riferite, tra l'altro, al dovere della «diligenza» nell'esercizio delle funzioni attribuite e al magistrato: appunto un difetto di diligenza è stato addebitato al dott. Massimo De Paoli, per non essersi avveduto della scadenza del termine massimo della misura degli arresti domiciliari, cui erano sottoposte due persone nei cui confronti procedeva il suo ufficio, in un procedimento a lui affidato;

neppure si può aderire alla tesi del ricorrente, secondo cui si sarebbe dovuta riconoscere, in applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 109/2006, la non configurabilità come illecito del fatto contestatogli, stante la sua scarsa rilevanza. Il tema attiene ad accertamenti di fatto e apprezzamenti di merito, insindacabili in questa sede se non sotto il profilo dei vizi della motivazione, dai quali però la sentenza impugnata risulta immune, poiché il giudice *a quo* ha dato adeguatamente conto delle ragioni del mancato riconoscimento dell'esimente in questione nella protrazione per 56 giorni, oltre i limiti di legge, dello stato di detenzione di due persone, con conseguente gravità del danno loro arrecato, consistente nella privazione della libertà personale per un consistente periodo di tempo;

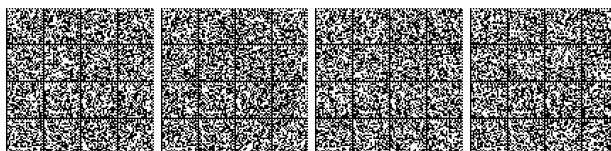
accertatane quindi la rilevanza, occorre verificare se la questione in esame sia manifestamente infondata;

il primo comma dell'art. 13 del decreto legislativo n. 109/2006 stabilisce che «la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonizione e dalla rimozione, può disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio quando, per la condotta tenuta, la permanenza nella stessa sede o nello stesso ufficio appare in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia. Il trasferimento è sempre disposto quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lettera *a)*, nonché nel caso in cui è inflitta la sanzione della sospensione dalle funzioni». Di regola, quindi, per tutti gli illeciti puniti con una sanzione diversa da quella minima, l'irrogazione di questa ulteriore sanzione, è facoltativa e condizionata all'accertamento dell'incompatibilità della permanenza del magistrato nella sede o nell'ufficio con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

Nel caso delle violazioni previste dalla lettera del primo comma dell'art. 2, invece, il trasferimento deve essere sempre e comunque disposto;

un tale meccanico automatismo fa apparire non implausibile la tesi della violazione del principio di ragionevolezza e quindi di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione. La misura del trasferimento di sede o di ufficio è particolarmente afflittiva per il magistrato, sotto il profilo sia morale sia materiale. Imporne indefettibilmente l'irrogazione a tutti i «comportamenti che, violando doveri di cui all'art. 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti» e quindi a ogni condotta contraria al dovere del magistrato di esercitare le funzioni attribuitegli «con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio», oltre che nel rispetto della «dignità della persona», comporta l'equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, di un ampio ventaglio di illeciti disciplinari, che sono bensì accomunati dall'elemento dell'ingiusto danno o dell'indebito vantaggio per una delle parti, ma possono risultare di ben diversa gravità. Vi sono infatti inclusi, come già si è detto, comportamenti sia intenzionali sia soltanto colposi, che consistono inoltre nell'inosservanza di doveri non tutti di pari importanza. Al giudice disciplinare è dunque impedito di tenere conto di volta in volta di queste differenze e di verificare se l'inflizione della sanzione accessoria sia necessaria per il conseguimento dello scopo che le è proprio: evitare il contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia, derivante dalla permanenza del magistrato nella sede o nell'ufficio. Appare allora vulnerato il principio della «indispensabile gradualità sanzionatoria» e della irrazionalità di ogni «automatismo», enunciato dalla Corte costituzionale con riferimento a norme in materia disciplinare analoghe a quella ora in considerazione, con le sentenze 19 dicembre 1986 n. 270, 14 ottobre 1988 n. 971, 2 febbraio 1990 n. 40, 4 aprile 1990 n. 158, 19 aprile 1993 n. 197;

della questione deve pertanto essere investito il giudice delle leggi;



P. Q. M.

La Corte solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, limitatamente alle parole da «quando ricorre» a «nonché», in relazione all'art. 3 della Costituzione; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; sospende il giudizio in corso; ordina che a cura della cancelleria questa ordinanza sia notificata alle parti in causa e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 8 aprile 2014

Il Presidente: Luigi Antonio ROVELLI

14C00272

N. 183

Ordinanza del 30 giugno 2014 emessa dal Tribunale di Verbania nel procedimento civile promosso da P. S. C. contro Cassa nazionale di previdenza ed assistenza ragionieri e periti commerciali

Maternità ed infanzia - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità - Previsione per i liberi professionisti (nella specie, iscritti alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza ragionieri e periti commerciali) che l'indennità di maternità di cui all'art. 70 spetta, altresì, per l'ingresso del bambino adottato o affidato, a condizione che non abbia superato i sei anni d'età - Violazione del principio di tutela della maternità ed infanzia - Violazione del principio della tutela delle lavoratrici - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato deterioro trattamento delle lavoratrici libere professioniste rispetto alle lavoratrici dipendenti e alle lavoratrici autonome, nonché per la diversa disciplina rispetto alle adozioni internazionali.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 72.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 37.

IL TRIBUNALE DI VERBANIA

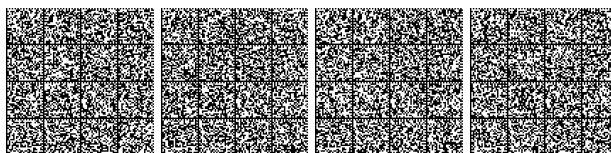
SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro dott.ssa Maria Serena Riccobono, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 27 giugno 2014 nel procedimento iscritto al n. 72/2014 RG promosso da S. C. P. on avv. Bertaggia Lorenzo e avv. Birga Paolo nei confronti di Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Ragionieri e Periti Commerciali (C.N.P.R.) con avv. Persiani Mattia, avv. Beretta Giovanni, avv. Persiani Camilla e avv. Russo Giuseppe, ha pronunciato la seguente ordinanza;

IN FATTO

Con ricorso depositato in data 25 febbraio 2014 la dott.ssa S. C. P. ha dedotto di essere iscritta all'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili del V.C.O. (VB) ed iscritta dal 3 febbraio 2006 alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti Commerciali e di essere stata, unitamente al proprio coniuge P. S., affidataria e adottante del minore D., nato il 14 luglio 2005, e che con Dichiarazione n. 92/07 MDDA del 31 marzo 2010 quest'ultimo era stato affidato ai predetti coniugi in vista di una futura adozione, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 184/83 (come modificata dalla legge n. 149/01).

Ha puntualizzato la ricorrente che con Decreto n. 93/13 del 15-18 maggio 2013 il Tribunale dei Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta aveva disposto in loro favore l'affidamento preadottivo del minore con decorrenza dal 28 febbraio 2013 data della definitiva statuizione di adottabilità di quest'ultimo.



Ha precisato ulteriormente di avere inoltrato in data 24 luglio 2013 la domanda di indennità di maternità alla Cassa Nazionale di Previdenza dei Ragionieri e Periti Commerciali (C.N.P.R.) ma che peraltro, nella seduta del 12 settembre 2013, la Giunta esecutiva della CNPR aveva deliberato di respingere la domanda di indennità di maternità presentata «in quanto il minore ha compiuto il sesto anno di età all'atto di ingresso nel nucleo familiare» e che il Consiglio di Amministrazione della C.N.P.R. con delibera del 29 novembre 2013 aveva respinto il ricorso da essa esponente presentato avverso il provvedimento n. 733/2013 del 12 settembre 2013 della Giunta Esecutiva dell'Ente in quanto assunta legittimamente ai sensi della normativa vigente.

Tanto premesso, ritenendo il Provvedimento di diniego emesso dalla Giunta esecutiva del CNPR in data 12 settembre 2013 e la delibera del C.d.A. del 29 novembre 2013 discriminatori e in conseguenza illegittimi, ha adito il Tribunale di Verbania in funzione di giudice del lavoro per ottenerne l'annullamento con conseguente affermazione del proprio diritto all'indennità di maternità.

Si è costituita in giudizio la Cassa convenuta che ha eccepito la tardività della domanda amministrativa presentata dalla ricorrente il 24 luglio 2013 oltre il termine perentorio di 180 giorni dall'ingresso del minore nel nucleo familiare affidatario — avvenuto in data 31 marzo 2010 — previsto dall'art. 72, comma 2, decreto legislativo n. 151/2001 dovendosi avere riguardo non già al termine di esaurimento del procedimento amministrativo ma bensì alla data di ingresso del minore nel nucleo familiare affidatario, contestando le censure di incostituzionalità sollevate da controparte e ribadendo la spettanza dell'indennità alla condizione che il minore affidato non abbia superato i sei anni di età.

All'udienza del 27 giugno 2014 i procuratori delle parti hanno illustrato le rispettive posizioni, contestando il difensore della ricorrente la avversa eccezione di tardività della domanda amministrativa osservando, sul punto, che «il decreto di affidamento preadottivo del Tribunale per i Minori, costituente il titolo per presentare alla Cassa domanda di indennità di maternità è stato emesso soltanto in data 15 maggio 2013, provvedimento che ha fatto decorrere l'affido preadottivo dal 28 febbraio 2013, data in cui il minore ha fatto ingresso stabilmente presso i coniugi affidatari».

IN DIRITTO

Sulla non manifesta infondatezza

Per quanto riguarda i liberi professionisti, il Testo Unico delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità (D.Lgs. n. 151/2001) al capo XII (Libere Professioniste) art. 72 comma 1 prevede che «L'indennità di cui all'art. 70 spetta altresì per l'ingresso del bambino adottato o affidato, a condizione che non abbia superato i sei anni di età».

La Corte Costituzionale con la sentenza 23 dicembre 2003, n. 371, ha dichiarato l'illegittimità del richiamato articolo nella parte in cui non prevede che nel caso di adozione internazionale l'indennità di maternità spetti nei tre mesi successivi all'ingresso del minore adottato o affidato, anche se abbia superato i sei anni di età.

Al punto 3.3. delle motivazioni di detta sentenza ha testualmente osservato il Giudice delle leggi:

«Nonostante i ripetuti interventi legislativi, la disciplina del trattamento di maternità in caso di adozione internazionale risulta peraltro ancora disomogenea. Il suddetto trattamento è riconosciuto senza alcun limite di età, ma anzi con l'espressa previsione che spetta anche se il minore ha superato i sei anni e fino al compimento della maggior età, a favore delle lavoratrici dipendenti (art. 27 comma 1), delle lavoratrici autonome, delle coltivatrici dirette, delle mezzadre e colone delle artigiane ed esercenti attività commerciali ed infine delle imprenditrici agricole a titolo principale (art. 67 comma 2). Alle libere professioniste, invece, la disposizione contenuta nell'art. 72 attribuisce l'indennità a condizione che il minore non abbia superato i sei anni di età, senza operare alcuna distinzione tra adozione nazionale e internazionale; onde il limite riguarda entrambe le ipotesi. L'irragionevolezza della previsione normativa in esame è manifesta, poiché non è dato individuare elementi che giustificano la differenza del trattamento di maternità delle libere professioniste rispetto a quello stabilito nella medesima ipotesi dell'adozione internazionale non solo per le lavoratrici dipendenti ma anche per le lavoratrici autonome, categoria senz'altro più affine a quella *de qua*».

Quanto disposto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 371/2003 non può che essere preso quale parametro di riferimento per il caso sottoposto a giudiziale scrutinio, in quanto la fattispecie e le motivazioni del diniego risultano analoghe.

Mette contro, inoltre, evidenziare come l'ordinanza emessa dal remittente Tribunale di Genova (*cf.* parte in fatto delle sentenze n. 371/2003 Cost.), con la quale è stata dichiarata rilevante la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 72 del D.Lgs. n. 151/2001 per contrasto con gli artt. 3, 31, 37 Cost., richiedesse alla Corte Costituzio-



nale di pronunciarsi anche con riguardo all'ipotesi di adozione nazionale: la sentenza n. 371/2003 ha dichiarato l'inammissibilità di tale questione non per manifesta infondatezza ma per semplice difetto di rilevanza, in quanto il giudizio *a quo* aveva per oggetto la domanda di corresponsione dell'indennità di maternità a seguito di adozione internazionale e pertanto l'ipotesi di adozione nazionale rimaneva estranea alla fattispecie dedotta in quel giudizio.

Dubita questo giudicante della legittimità costituzionale dell'art. 72 del D.Lgs. n. 151/2001 in relazione agli artt. 3, 31 e 37 tenuto conto che il limite di età per i lavoratori dipendenti è già stato superato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 e per i liberi professionisti dalla pronuncia n. 371/2003 della Corte Costituzionale per quanto riguarda la adozione internazionale.

È infatti insuperabile, anche in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata, il limite invalicabile costituito dalla norma richiamata nella parte in cui esclude la spettanza del beneficio in questione qualora l'adottato entri stabilmente in famiglia in età superiore ai sei anni nel caso di affidamento nazionale.

L'art. 72 del D.Lgs. n. 151/2001 risulta infatti contrastare in modo palese con gli artt. 3, 31 e 37 della Costituzione.

Con riferimento agli artt. 31 e 37 Cost., è ai principi da dette norme enunciati che si sono ispirati gli interventi legislativi e della stessa Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 1/1987, n. 179/1993, n. 270/1999, n. 371/2003 e n. 385/2005) via via succedutisi, volti ad ampliare in modo notevole la tutela dei genitori, sia sotto l'aspetto dei soggetti beneficiari delle provvidenze, sia sotto il profilo economico delle stesse.

Tali modifiche sul superamento dell'età sono state apportate al fine di supportare in modo effettivo le famiglie e soprattutto le donne, le quali si trovano a sostenere l'arduo compito di far coesistere il loro ruolo di lavoratrici con quello di madri e di conseguire l'interesse dei minori, i quali hanno diritto ad una crescita serena.

Le superiori innovazioni hanno riguardato, peraltro, solamente le lavoratrici dipendenti, mentre per quanto concerne le lavoratrici libere professioniste è stata modificata unicamente la normativa riguardante le adozioni internazionali, mantenendo invece inalterata quella risalente alla legge n. 379/1990 per le adozioni nazionali.

Il mancato ampliamento di tali limiti anagrafici anche riguardo alle adozioni nazionali da parte di lavoratrici libere professioniste da luogo ad una irragionevole disparità di trattamento sia tra due categorie di lavoratrici, sia tra lavoratrici della medesima categoria che hanno semplicemente assunto la decisione di adottare bambini di diversa nazionalità, in palese contrasto con quanto sancito dall'art. 3 della Costituzione. La pronuncia n. 371/2003 della Corte Costituzionale ha fatto sì che nell'art. 72 del T.U. n. 151/2001, in definitiva e indirettamente, residuasse una profonda discriminazione non potendosi ravvisare alcuna *ratio* giustificatrice a sostegno di una così palese differenza di trattamento tra una lavoratrice che decide di adottare un minore all'estero e altra che adotta un minore italiano. Per quanto l'ingresso di un bambino straniero in una famiglia italiana possa essere sicuramente complesso, non può certo affermarsi che l'adozione nazionale sia un processo semplice ed esente da problematiche sociali e psicologiche qualora minore abbia superato i sei anni di età.

Ad avviso di questo giudicante, in base a quanto testé esposto, risulta meridiana evidenza la disparità di trattamento tra le lavoratrici dipendenti e le lavoratrici libere professioniste, contravvenendo in tal modo al fondamentale canone di uguaglianza enunciato all'art. 3 della Carta fondamentale.

Di non secondaria importanza risulta anche il fatto che il comma 2 dell'art. 72 del T.U. sulla maternità e paternità sancisce che la domanda per l'indennità deve essere presentata al competente ente (nel caso di specie al C.N.P.R.) entro il termine perentorio di 180 giorni dall'effettivo ingresso del minore in famiglia dal momento in cui il Tribunale dei Minorenni abbia emesso decreto per l'affido preadottivo, non tenendo invece in considerazione l'affido in vista di futura adozione.

Tale prassi è finalizzata a non sottoporre i minori ad un ulteriore traumatico passaggio da una famiglia affidataria ad una adottiva (la famiglia affidataria, infatti, viene individuata tra le coppie che hanno dato disponibilità per l'adozione e che sono state ritenute idonee a tale compito dal Tribunale dei Minorenni), ma trattasi di procedura di notevole durata temporale che, come nel caso in esame, ha comportato che nel frattempo il minore abbia superato i sei anni di età richiesti dalla normativa. Quanto disposto dalla norma porta ad aggravare la situazione dei genitori che decidono di adottare un minore italiano, in quanto, oltre a non vedersi riconosciuta l'indennità se l'adottato è un cittadino italiano che abbia già compiuto i sei anni, quand'anche quest'ultimo entrasse in famiglia nei termini richiesti molto probabilmente l'interessato si ritroverebbe in ogni caso a non poterne godere, a causa del lungo percorso burocratico che precede l'effettivo affidamento preadottivo del minore.

Conclusivamente, l'art. 72 del D.Lgs. n. 151/2001 appare contrastare con gli artt. 3, 31 e 37 della Costituzione nella parte in cui non prevede la possibilità per la lavoratrice libera professionista di percepire l'indennità di maternità, anche se il minore abbia superato i sei anni di età e fino alla maggior età, anche se di nazionalità italiana.



Sulla rilevanza

La prospettata questione di legittimità costituzionale è indubbiamente rilevante nel caso di specie, emergendo dalla documentazione versata in atti che al momento dell'affido in vista di futura adozione, avvenuto in data 31 marzo 2010, il minore D., nato in data 14 luglio 2005, non aveva ancora compiuto i sei anni e di conseguenza l'odierna ricorrente avrebbe potuto godere dell'indennità di maternità laddove per contro, come più sopra osservato, in conseguenza di quanto sancito dall'art. 72 del D.Lgs. n. 151/2001, l'adottante non ha potuto fruirne in quanto, al momento dell'affido preadottivo — disposto con decreto del Tribunale dei Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta in data 15 maggio 2013 a decorrere dal 28 febbraio 2013 — il minore aveva ormai superato la condizione anagrafica richiesta.

Di conseguenza, ove la normativa impugnata venisse dichiarata illegittima, la ricorrente avrebbe diritto all'indennità di maternità, sussistendo tutti gli altri presupposti previsti dalla legge per il suo conseguimento.

Per quanto sopra non sembra lecito dubitare che la questione di legittimità come sollevata è rilevante nel presente giudizio, sul quale è destinata ad operare direttamente.

P. Q. M.

Il Giudice del lavoro presso il Tribunale di Verbania:

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata e rilevante per contrasto con gli artt. 3, 31 e 37 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53) nella parte in cui tale norma non prevede il diritto della libera professionista, che abbia adottato un bambino a seguito di adozione nazionale, a percepire l'indennità di maternità anche se il minore ha superato i sei anni;

Dispone la sospensione del presente giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Verbania il 30 giugno 2014

Il Giudice del lavoro: RICCOBONO

14C00273

N. 184

Ordinanza del 18 ottobre 2013 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Amadio Maura contro Pariante Alessandro

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsione introdotta da decreto legislativo in violazione di principi, limiti e scopo della delega - Contrasto con disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Violazione del diritto di proprietà a causa della riduzione del canone locatizio sotto i valori di mercato - Ingiustificata disparità di trattamento tra contratti di locazione ad uso abitativo e ad "uso diverso".

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 42, 70 e 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, lett. d); legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6 e 10.



TRIBUNALE DI TIVOLI

UFFICIO PERIFERICO DI CASTELNUOVO DI PORTO

Ordinanza relativa al procedimento R.G. 201023/2012 (Amadio Maura/Pariante Alessandro).

Il Giudice letti gli atti ed esaminata la documentazione; rilevato:

che con atto di intimazione di sfratto per morosità e contestuale citazione inoltrato per la notifica in data 28 ottobre 2011, Amadio Maura, proprietaria dell'immobile sito in Formello, via della Ficoraccia n. 17, ha richiesto la convalida dello sfratto per morosità — per una somma allora indicata in € 6.000,00 — relativamente all'immobile predetto locato ad uso abitativo a Pariante Alessandro, con contratto stipulato il 1° gennaio 2010, e registrato in data 13 ottobre 2011 presso l'Agenzia delle Entrate di Roma 3, al n. 17725, serie 3;

che si costituiva in giudizio, con propria memoria, Pariante Alessandro, il quale, nel contestare l'avversa domanda, eccepiva, ai sensi dell'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, la nullità del contratto non registrato, e chiedeva, ai sensi dell'art. 3, comma 8, lettere A e C del d.lgs n. 23/2011, l'accertamento della decorrenza del rapporto dalla data dell'avvenuta registrazione e l'applicazione del canone pari al triplo della rendita catastale dell'immobile;

che, negata l'ordinanza di rilascio e disposto il mutamento del rito, le parti depositavano le loro memorie integrative ex art. 426 c.p.c. con le quali, sostanzialmente, ribadivano le loro posizioni, ulteriormente precisandole;

che in particolare la parte intimante insisteva nelle sue richieste ipotizzando la stessa illegittimità costituzionale della norma introdotta con l'articolo sopracitato del d.lgs n. 23/2011;

Ritenuto altresì:

che l'azione di risoluzione contrattuale proposta, ha ad oggetto un contratto di locazione ad uso abitativo da ritenersi concluso, ex art. 3, comma 8, lettera A, d.lgs n. 23/2011, perché tardivamente registrato dalla locatrice, successivamente all'entrata in vigore del medesimo decreto;

che l'intimato si è opposto alla convalida e, sulla base del citato art. 3, commi 8, lettere A e C d.lgs n. 23/2011, ha dedotto l'insussistenza della morosità;

che, a fronte dell'opposizione, l'intimante ha eccepito l'incostituzionalità del predetto art. 3 comma 8 d.lgs n. 23/2011 per il dedotto contrasto con gli artt. 3, comma 1 e 2, 24, 41, 42, e 76 della Costituzione;

che la questione sollevata appare rilevante, incidendo sul processo pendente, oltre che per le domande, proposte dalla parte intimata/opponente, di accertamento della data di decorrenza del contratto tardivamente registrato e del canone effettivamente applicabile, anche per la stessa domanda di risoluzione contrattuale avanzata dalla parte intimante/opposta, in quanto, l'eventuale giudizio di incostituzionalità delle norme in discussione, consentirebbe anche una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, peraltro già esaminato dalla Consulta con ordinanza 420/2007 con la quale veniva dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 24 della Carta;

che la questione non appare manifestamente infondata;

Rilevato ancora:

1. che la disciplina dettata dalla norma in esame (in particolare: decorrenza del contratto dalla data della tardiva registrazione; applicazione di canone pari al triplo della rendita catastale dell'immobile) incide incontestabilmente su aspetti sostanziali del rapporto contrattuale, sostituendo di imperio le clausole frutto della volontà negoziale con la disciplina dettata dalla norma;

2. che dovendo questo giudice tenere in considerazione la legge delega 42/2009 intitolata «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.», non può non rilevarsi come in nessuna delle disposizioni di quella legge è dato rinvenire alcun principio che legittimasse il delegato all'introduzione di norme sostanzialmente favorevoli ai conduttori nei contratti di locazione ad uso abitativo, norme, come sopra detto, sostitutive di alcune clausole del regolamento contrattuale liberamente concluso tra le parti;

3. che l'introduzione del regime sanzionatorio dell'evasione fiscale dei redditi da locazione così come delineato dalle norme in esame, appare del tutto estraneo sia ai principi dettati dalle disposizioni espressamente citate nel preambolo del decreto, sia a quanto previsto nell'art. 2, comma 2, lettera d), legge 42/2009, ove non è previsto alcun vantaggio premiale per i soggetti contraenti obbligati all'adempimento fiscale;

4. che anzi che le disposizioni in esame, non solo sembrano oltrepassare i confini della delega ma addirittura appaiono contraddittorie agli scopi, posto che esse, sostituendo d'imperio al canone pattuito dai contraenti quello —



normalmente di gran lunga inferiore — commisurato al triplo della rendita catastale, riducendo in tal modo la base imponibile del tributo, finiscono col danneggiare gli stessi enti impositori, riducendo il gettito dell'imposta di registro e di quelle sul reddito (derivante dalle locazioni) e delle relative addizionali;

5. che - come precisato dalla Consulta con le sentenze 308/2002 e 220/2003 - la legge delega deve indicare i principi e circoscrivere il campo della delega così da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata;

6. che la normativa in esame, prevedendo un meccanismo automatico di sostituzione di clausole contrattuali espressione della libertà negoziale delle parti, si pone anche in contrasto con quanto stabilito nell'art. 10 della legge n. 212/2000 («Statuto del contribuente»), secondo il quale «le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto», nonché con quanto previsto nell'art. 6 circa l'obbligo, posto a carico all'amministrazione finanziaria, di informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito o l'irrogazione di una sanzione;

7. che, al contrario, il d.lgs n. 23/2011 introduce una forma di nullità — sia pure parziale — senza prevedere alcun contraddittorio con le parti contraenti (e contribuenti);

8. che le disposizioni contenute nella legge n. 212/2000, attuative degli articoli 3, 23, 53 e 97 Cost., costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali;

9. che la legge n. 42/2009 imponeva espressamente all'Esecutivo di adeguare l'emananda normativa a quei fondamentali principi;

10. che può quindi sostenersi che ricorra l'ipotesi di eccesso di delega in violazione degli articoli 70 e 76 della Costituzione;

11. che può quindi anche sostenersi che ricorra l'ipotesi di violazione dell'art. 42 della Costituzione stante il sacrificio richiesto al proprietario, di fatto costretto a sopportare, per un periodo di 4/8 anni, in luogo di quello convenzionalmente stabilito, il percepimento di un canone di locazione certamente (e di gran lunga) più basso rispetto a quello di mercato;

12. che può quindi sostenersi che ricorra la violazione dell'art. 3 della Costituzione, stante l'inapplicabilità della disciplina in esame ai contratti di locazione cosiddetti ad «uso diverso», non rinvenendosi in nessuna norma l'esigenza giustificatrice della palese disparità di trattamento.

P.Q.M.

A. rimette la causa sul ruolo istruttorio per l'udienza del 18 ottobre 2013, già fissata per la lettura del dispositivo ex art. 429 c.p.c.;

B. visto l'art. 23 legge n. 87/1953, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte intimante relativamente all'art. 3, comma 8, d.lgs 23 del 14 marzo 2011;

C. per l'effetto sospende il giudizio R.G. 201023/2012;

D. ordina la trasmissione immediata degli atti alla Corte Costituzionale;

E. ordina che, a cura del Cancelliere, l'ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Castelnuovo di Porto, 18 ottobre 2013

Il Giudice: dott. Marco PIOVANO



N. 185

Ordinanza del 19 giugno 2014 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso sul ricorso proposto da Motors Giemme S.r.l. contro Agenzia delle entrate direzione provinciale - Ufficio controlli di Campobasso

Contenzioso tributario - Sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato - Previsione che gli effetti della sospensione cessano dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado - Mancata previsione della provvisoria esecutività della sentenza favorevole al contribuente pronunciata dalla Commissione tributaria provinciale in merito ad atti di diniego - Ingiustificata disparità di trattamento tra fisco e contribuente - Irrazionalità della scelta del legislatore - Violazione del principio del giusto processo e dell'effettività del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 47 e 68.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO

Ordinanza

La Commissione ha emesso la seguente Ordinanza sul ricorso n. 617/13 proposto da Motors Giemme s.r.l. contro Agenzia delle entrate, Dir. Prov. Uff. Controlli di Campobasso, sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 20 maggio 2014,

FATTO

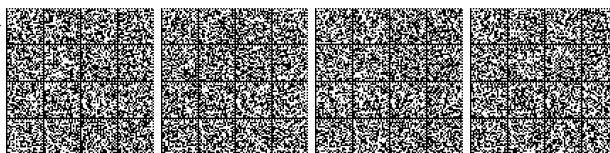
La Motors Giemme s.r.l., corrente in Campobasso, impugnava il provvedimento di revoca dell'autorizzazione a effettuare operazioni intracomunitarie e di contestuale esclusione dall'archivio VIES dell'agenzia delle entrate di Campobasso, deducendo: 1) l'annullabilità/revocabilità del provvedimento impugnato per difetto dei presupposti di legge; 2) il difetto dei presupposti per la revoca dell'autorizzazione a effettuare operazioni intracomunitarie e dell'esclusione dall'archivio VIES; 3) la nullità del provvedimento per contrarietà al diritto comunitario; 4) la nullità del provvedimento impugnato per mancata allegazione di provvedimenti presupposti; 5) la nullità del provvedimento di revoca per difetto dei presupposti di legge di cui all'art. 7 dello Statuto del contribuente.

Chiedeva, pertanto, l'annullamento del provvedimento di revoca, previa sospensione dello stesso.

La ricorrente sollevava altresì questione di legittimità costituzionale degli artt. 47 e 68 del decreto legislativo n. 546/92 nella parte in cui prevedono che il potere di sospensione della CTP cessi con la sentenza di primo grado e la sentenza di primo grado, pronunciata in merito agli atti di diniego, non sia provvisoriamente esecutiva.

Lamentava, infatti, la ricorrente che la mancanza del VIES (Vat Information Exchange System), sistema di scambi automatici tra le amministrazioni finanziarie degli Stati membri dell'Unione europea, la cui base giuridica è il Regolamento UE 904/2010 - pdf., che ha sostituito in data 7-10-2010 il Regolamento CE 1798/2003- pdf., impedisce di fatto alla società di compiere scambi commerciali in ambito comunitario, poiché le società venditrici, mediante un semplice controllo sul sito dell'agenzia delle entrate, possono verificare che la partita IVA della società non è abilitata agli scambi nell'ambito del mercato comunitario.

La contribuente faceva rilevare, pertanto, che, come sostenuto dall'amministrazione, in base all'art. 47, decreto legislativo n. 546/92, con la sentenza di primo grado, favorevole o sfavorevole che sia alla società ricorrente, venivano a cessare gli effetti della sospensione, limitati alla sentenza di primo grado, che non deve essere considerata esecutiva ai sensi dell'art. 68, decreto legislativo n. 546/92, il quale prevede che sono provvisoriamente esecutive le sole sentenze favorevoli all'ufficio, e/o quelle che sanciscono l'annullamento di un atto impositivo di un tributo.



Evidenziava inoltre la Motors Giemme s.r.l. l'illegittimità dell'art. 68 citato nella misura in cui crea un'inaccettabile lacuna di tutela cautelare, che impedisce alla società ricorrente, pur in presenza di un'eventuale pronuncia favorevole, di continuare a effettuare scambi commerciali in ambito comunitario.

In quanto all'illegittimità dell'art. 47, decreto legislativo n. 546/92, sosteneva che *la ratio* della tutela cautelare è quella di garantire l'esigenza di evitare che la durata del processo vada a danno dell'atto e/o del soggetto che ha ragione e che, durante il tempo necessario all'accertamento in via ordinaria del suo diritto, è esposto al rischio di subire un danno irreparabile.

La previsione di un potere di sospensione dell'atto impugnato, limitata allo sbarramento temporale della sentenza di primo grado, rende illegittima la previsione processuale nella misura in cui, per tutti quegli atti non impositivi, e in particolare per gli atti di diniego, pur in presenza di una pronuncia favorevole alla ricorrente, sarebbe preclusa la possibilità di sospendere in via cautelare gli effetti pregiudizievoli di un provvedimento illegittimo.

Faceva rilevare quindi che tale previsione si appalesa in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella misura in cui appare irragionevole, irrispettosa del principio della ragionevole durata del processo e del diritto di difesa nella sua accezione più sostanziale.

A sostegno dell'illegittimità dell'art. 68, decreto legislativo n. 546/92, eccepiva che questo non prevede che nell'ipotesi di accoglimento del ricorso per atti di diniego il provvedimento venga caducato nei suoi effetti.

Tale mancata previsione comporta un'assoluta illegittimità costituzionale della disposizione normativa nella misura in cui, pur in presenza di un giudicato favorevole al ricorrente, continuano comunque a prodursi gli effetti sfavorevoli dell'atto di revoca.

Anche detta previsione normativa, secondo la ricorrente, si appalesa in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione nella misura in cui, da un lato, prevede un trattamento giuridico illegittimamente e ingiustificatamente favorevole all'amministrazione finanziaria, la quale per l'ipotesi in cui risulti vittoriosa nel giudizio, può addirittura iscrivere a ruolo quote progressivamente crescenti di tributo, all'esito dei diversi gradi di giudizio; dall'altro lato, priva di fatto il contribuente della possibilità di avvalersi degli effetti favorevoli della pronuncia di primo grado, per tutti quegli atti non impositivi, tra i quali i provvedimenti di diniego, per i quali l'art. 68, decreto legislativo n. 546/92 non contempla espressamente una provvisoria esecutività della pronuncia di primo grado.

E del tutto evidente, conclude la ricorrente, la violazione del diritto di difesa sostanziale costituzionalmente garantito dall'art. 24 della Costituzione e la violazione delle regole del giusto processo ex art. 111 della Costituzione, nella sua accezione più lata, ossia di garantire un processo giusto e di ragionevole durata, evitando, mediante il ricorso alla tutela cautelare, che le lungaggini processuali possano anecare pregiudizio alla parte poi eventualmente vittoriosa nel giudizio di merito.

Chiedeva, pertanto, dichiararsi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 47 e 68, decreto legislativo n. 546/92, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, sospendendo conseguentemente il processo e rimettendo gli atti alla Corte costituzionale.

OSSERVA

Tanto premesso, la Commissione Tributaria Provinciale di Campobasso ritiene la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata e con la presente ordinanza la prospetta inviando gli atti alla Corte costituzionale per le seguenti ragioni.

Per quanto attiene alla rilevanza della questione nel presente giudizio, questo collegio osserva che, dopo aver ritenuto plausibile l'assunto del contribuente in sede di delibazione sommaria *incidenter tantum* e limitatamente ai fini cautelari, per la presenza nella fattispecie dei requisiti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*, sussisterebbero altresì i presupposti per l'accoglimento del ricorso proposto dalla società Motors Giemme s.r.l.

Tuttavia il riconoscimento delle ragioni del contribuente da parte di questo giudicante non consentirebbe di rendere giustizia alla ricorrente.

Infatti, l'art. 47 del decreto legislativo n. 546/92 prevede che il potere di sospensione della CTP cessi con la sentenza di primo grado e l'art. 68, stesso decreto legislativo, dispone che la sentenza di primo grado, pronunciata in merito agli atti di diniego, non sia provvisoriamente esecutiva.

Pertanto, pur in presenza di una sentenza di primo grado favorevole alla società ricorrente, verrebbero a cessare gli effetti della sospensione, essendo questi limitati, per effetto dell'art. 47 citato, alla sentenza di primo grado; inoltre



la sentenza dei primi giudici non è esecutiva ai sensi dell'art. 68, decreto legislativo n. 546/92, il quale prevede che sono provvisoriamente esecutive le sole sentenze favorevoli all'ufficio, e/o quelle che sanciscono l'annullamento di un atto impositivo di un tributo.

Ritiene invece la Commissione che *la ratio* della tutela cautelare (art. 47) è quella di garantire l'esigenza di evitare che la durata del processo vada a danno dell'atto e/o del soggetto che ha ragione e che, durante il tempo necessario all'accertamento in via ordinaria del suo diritto, è esposto al rischio di subire un danno irreparabile.

La previsione di un potere di sospensione dell'atto impugnato, limitata allo sbarramento temporale della sentenza di primo grado, rende illegittima la previsione processuale nella misura in cui, per tutti quegli atti non impositivi, e in particolare per gli atti di diniego, pur in presenza di una pronuncia favorevole alla ricorrente, sarebbe preclusa la possibilità di sospendere in via cautelare gli effetti pregiudizievoli di un provvedimento illegittimo.

L'art. 68 citato, dal canto suo, crea un'inaccettabile lacuna di tutela cautelare, che impedisce alla società ricorrente, pur in presenza di un'eventuale pronuncia favorevole, di continuare a effettuare scambi commerciali in ambito comunitario.

Detto art. 68, infatti, non prevede che nell'ipotesi di accoglimento del ricorso per atti di diniego il provvedimento venga caducato nei suoi effetti.

Tale mancata previsione comporta che, pur in presenza di un giudicato favorevole al ricorrente, continuano comunque a prodursi gli effetti sfavorevoli dell'atto di revoca.

Da osservare infine che nella legge delega n. 23 dell'11 marzo 2014 «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita» è prevista, all'art. 10, n. 10, l'immediata esecutorietà, estesa a tutte le parti in causa, delle sentenze delle Commissioni Tributarie.

Gli articoli da 106 a 109 del titolo I del libro quarto del Codice del Processo Tributario prevedono, per l'appunto, che venga data piena attuazione a tale direttiva.

In particolare è previsto il riconoscimento dell'efficacia di titolo esecutivo, con l'apposizione della relativa formula, per tutte le sentenze di condanna, ancorché non ancora passate in giudicato.

La questione è, pertanto, rilevante.

In quanto alla non manifesta infondatezza della questione.

Dato che l'art. 47 del decreto legislativo n. 546/92 esclude che l'esecuzione dell'atto impugnato possa essere sospesa dopo la sentenza, va innanzitutto rilevato che l'efficacia esecutoria del medesimo risulta ritmata dall'art. 68 stesso decreto legislativo. Resta però da vedere se un sistema processuale che nega qualsiasi tutela cautelare dopo le decisioni delle Commissioni Tributarie possa ritenersi esente da critiche soltanto perché garante degli interessi erariali.

Nessuno, infatti, dubita che l'interesse dello Stato a riscuotere le imposte sia un interesse pubblico; ma questo non significa che le esigenze di cassa dell'erario possano soffocare l'interesse del singolo volto a far sì che il fondamento della pretesa erariale sia esente da censure. Non è ragionevolmente ammissibile, pertanto, che il contribuente possa essere costretto a pagare un'imposta anche quando questa non sia correlata alla sua capacità contributiva, ovvero, quando, esiste il rischio di danno grave e irreparabile.

Infatti, nemmeno il precedente decreto n. 636 del 1972 prevedeva la tutela cautelare; eppure la tenacia di alcuni Pretori e di alcuni Tribunali Amministrativi, nell'affermare che la potestà cautelare costituisce una componente essenziale della tutela giurisdizionale, ha indotto i supremi ordini di giustizia a rivedere le iniziali posizioni di chiusura. E dopo avere affermato il contrario, la Corte costituzionale ha, infatti, riconosciuto che, ogni qualvolta sia lecito dedurre che il diritto assistito dal *fumus boni iuris* sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile a motivo della lunghezza dei tempi processuali per farlo valere, il giudice deve poter emanare tutti quei provvedimenti che risultino più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito (Corte cost.: nn. 336/99, 326/97, 249/96, 190/95).

L'enunciato della Consulta è stato poi espresso con la sentenza n. 165/2000 con la quale si è ribadito quanto segue: «questa Corte ha più volte affermato che la disponibilità di misure cautelari costituisce componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 della Costituzione (sent. n. 336/99; n. 326/97; n. 249/96; n. 293/94; n. 190/95). Enunciazione questa, sicuramente riferibile, per la sua generalità, anche al processo tributario, e che si spiega con l'esigenza di evitare che la durata del processo vada a danno di chi ha ragione e che, durante il tempo occorrente per l'accertamento in via ordinaria del suo diritto, è esposto al rischio di subire un danno irreparabile» (anche se la stessa Corte ha poi affermato che la garanzia costituzionale della tutela cautelare deve ritenersi imposta soltanto fino al momento in cui non intervenga, nel processo, una pronuncia di merito che accolga - con efficacia esecutiva - la domanda).



Pertanto, si è detto: «non è azzardato sostenere che, nei limiti in cui la potestà cautelare è diretta a evitare il *periculum* in mora, essa continua ad essere una componente essenziale e ineliminabile della tutela giurisdizionale. Tra l'altro, questo che si afferma, non è principio estraneo al nostro ordinamento giuridico, visto che di esso si trova compiuta regolamentazione sia nel processo civile che in quello amministrativo, e, sotto questo aspetto l'esclusione di una tale opportunità del processo tributario non è altrimenti giustificata».

Si è, poi, specificamente affermato, sulla base delle premesse ora esposte, che: «la disciplina dell'art. 47 del decreto legislativo n. 546/92, è costituita dal I comma di tale articolo, che indica la Commissione tributaria provinciale quale organo al quale il ricorrente può chiedere la sospensione dell'atto impugnato e dal VII comma, il quale dispone che la sospensione cessa con la pubblicazione della sentenza di I grado. Tali dati normativi, che si riferiscono al procedimento di I grado, non escluderebbero però che dello stesso potere sia dotato il giudice di appello. Infatti, questi non ha poteri menomati rispetto a quelli del giudice di I grado, dato che, a norma dell'art. 61 del citato decreto legislativo, nel procedimento di appello si osservano le medesime norme che, nello stesso decreto, sono dettate per il procedimento di I grado. L'art. 61, invero, non richiama specificamente le norme nel Capo I del Titolo II del medesimo decreto (artt. da 18 a 46), ma, in generale, tutte le norme - dettate per il procedimento di I grado -. E tale dizione, contrariamente a chi sostiene che siano richiamate soltanto le norme contenute nel Capo I, comprende indubbiamente anche quelle dettate, per il I grado, nel Capo II. Né vale opporre, contro tale conclusione, che l'art. 47 considera solo il procedimento cautelare dinanzi alla Commissione tributaria provinciale, e ciò perché, come si evince dalla «Relazione Ministeriale allo schema di decreto legislativo,» il Capo II è composto da due soli articoli, riguardanti, rispettivamente, i procedimenti cautelari e preventivo, prevedendo espressamente nell'art. 48 che la conciliazione giudiziale può aver luogo solo davanti alla Commissione provinciale; senza alcuna limitazione in tal senso per quanto concerne, invece, la sospensione.

Orbene, a parere di questa commissione, non può non aderirsi alle predette argomentazioni perché esaustive, con un'analisi profonda, coerente e più idonea per l'applicazione equa dei principi del nostro ordinamento.

Non si può, peraltro, escludere che l'ottica attuale nell'ambito delle norme tributarie, anche processuali, sia pure orientata in tal senso, specie alla stregua di una convincente normativa desumibile dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, secondo cui: art. 1: «Le disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate e modificate solo espressamente e mai da leggi speciali; art. 2, comma II: le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie debbono menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenuti (ciò in relazione a quanto si è osservato in premessa con riferimento alla natura ed all'oggetto delle norme in esame sulla base di quanto osservato dalla relazione ministeriale al decreto legislativo n. 546/92).

Non può non richiamarsi, altresì, quanto previsto dall'art. 111 della Costituzione novellato ed entrato in vigore il 7 gennaio 2000, secondo cui «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti al giudice terzo ed imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata». E, come si è esattamente osservato; «a questi principi deve uniformarsi anche il processo tributario, per evitare possibili, anche future, eccezioni di incostituzionalità. L'esigenza del giusto processo e dell'effettivo esercizio del diritto di difesa (art. 24 della Cost.) deve conciliarsi con l'esigenza dello Stato di riscuotere le imposte (art. 53 della Cost.); e per trovare l'equilibrio senza penalizzare le parti in causa, è necessario rispettare alcuni principi fondamentali».

D'altronde, che anche il pensiero del legislatore sia in tal senso, può desumersi, anzitutto, da quanto espresso nella stessa Relazione Ministeriale al decreto legislativo all'art. 47, in cui si legge, pure, che detta norma «in stretta osservanza a quanto disposto dall'art. 30 lettera h della legge delega, disciplina la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato. Trattasi, come è chiaro, di uno dei punti più significativi della nuova normativa sul processo tributario che risolve, nel modo migliore, forse la più travagliata delle problematiche mai riscontrate in materia...» e all'uopo, si è affermato che la meditata giurisdizionalizzazione del contenzioso tributario, in un momento di riflessione che ha condotto all'integrale revisione degli strumenti cautelari nello stesso processo di cognizione ordinaria dinanzi al giudice civile (si veda la legge 26 novembre 1990, n. 353) ha determinato una innovazione la cui necessità era stata segnalata dalla dottrina e dalla pratica».

In secondo luogo, non può non tenersi presente quanto si desume dal disegno di legge governativo, presentato dal Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, comunicato alla Presidenza del Senato il 7 ottobre 1999 e relativo a modifiche e integrazioni ai decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545 e n. 546, concernenti il riordino del contenzioso tributario.



Va altresì rilevato che nel processo tributario hanno immediata efficacia esecutiva, secondo la disciplina dettata dall'art. 68, decreto legislativo n. 546/92, le sentenze che hanno a oggetto l'impugnativa di atti di imposizione relativi all'esistenza e all'entità del tributo; cioè le sentenze concernenti la determinazione e il pagamento del tributo dovuto.

Non hanno immediata efficacia esecutiva, invece, e perciò sono eseguibili solo dopo il passaggio in giudicato, le sentenze di condanna dell'ente impositore, tanto se obbligano l'amministrazione al pagamento di somme, quanto se impongono un comportamento diverso.

Ugualmente non hanno immediata efficacia esecutiva le sentenze concernenti provvedimenti diversi da quelli innanzi considerati, quali le sentenze attinenti alla spettanza di benefici fiscali, alla chiusura delle liti pendenti, al clasamento degli immobili, ecc.

Il decreto legislativo n. 546/92 nulla prevede per tali sentenze, ma - escluso che sia applicabile il principio di immediata esecutività sancito dall'art. 337 c.p.c. alla conclusione negativa sembra doversi pervenire in base al principio generale sancito dall'alt. 2909 del codice civile, per cui gli effetti della sentenza si producono quando si sia formato il giudicato formale.

Su questa disciplina, che consente di procedere all'esecuzione coattiva solo delle sentenze da cui derivi un credito dell'erario, grava il sospetto di incostituzionalità sotto il profilo della violazione degli artt. 3, 24 e 111 cost. Infatti, la disparità di trattamento tra fisco e contribuente, non sembra giustificata, non potendo l'esecuzione della sentenza fare leva su un diverso tenore delle statuizioni in esso contenute, laddove il beneficiario delle stesse sia l'ente impositore oppure il contribuente; né d'altro canto tale irrazionale scelta del legislatore fiscale può essere giustificata da un eventuale diverso spessore dei contrapposti interessi che si fronteggiano in giudizio.

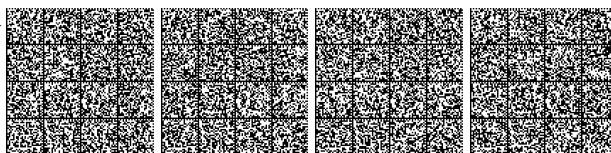
Per compiutezza di analisi, stante la oggettiva complessità del problema, questa commissione non può omettere un'ulteriore argomentazione che si ritiene notevolmente rilevante perché riferentesi anche ai principi del diritto comunitario europeo.

Invero, parte della dottrina rinvenuta dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 31 maggio 2000, di cui si è fatto già cenno, ha osservato, a proposito di tale sentenza, che: «con riguardo all'art. 24 della Costituzione, il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito quanto in precedente giurisprudenza della stessa Corte affermato sulla disponibilità di misure cautelari come componente essenziale della tutela giurisdizionale anche nel processo tributario, ha statuito che la garanzia costituzionale della tutela cautelare deve ritenersi imposta dalla Costituzione solo fino al giudizio di merito che accolga con efficacia esecutiva la domanda, rendendo superflua l'adozione di ulteriori misure cautelari, ovvero la respinga; negando in tal modo la sussistenza del diritto e, dunque, il presupposto della pronuncia della tutela cautelare; per concludere, poi, che la previsione di mezzi di tutela cautelare nelle fasi di giudizio successive alla decisione nel merito «deve ritenersi rimessa alla discrezionalità del legislatore». Mentre, a parere della stessa dottrina: «se la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive esige che quella tutela sia piena ed effettiva, non v'è dubbio che debba essere tale, per tutta la durata del processo, per evitare che chi ha ragione non subisca un irrimediabile pregiudizio nel tempo occorrente a procurarsi la tutela in via ordinaria».

Inoltre, si è aggiunto, dalla stessa dottrina, che: «a differenza di quanto affermato dalla Corte, il requisito della irragionevolezza delle scelte legislative può essere preso in considerazione ai fini della decisione anche se non espressamente richiesto dai giudici emittenti, così come si era verificato nel caso sottoposto al vaglio della medesima Corte e comunque, si è concluso: «da parte della suddetta dottrina, che la ragionevolezza non può essere scelta tale da provocare un vuoto di tutela».

In linea generale, per quanto osservato in proposito dalla dottrina teste richiamata, è doveroso, da parte di questa commissione, riportare quanto ormai è chiaramente espresso in tema nelle sedi più qualificate della Comunità europea e degli organi di giustizia di detta Comunità.

Tra le sentenze più significative che applicano chiaramente quanto espresso nelle sedi qualificate, teste richiamate, è opportuno ricordare la sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978 (causa 106/77) Min. Finanze italiano vs. Simenthal, secondo cui: «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»; inoltre, la sentenza 19 giugno 1990 (causa 213/1989) - Due, Pres. ; Tesouro, Avv. Gen. - rinvio pregiudiziale della House of Lords, Segretario di Stato per i trasporti del Regno Unito /società Factortame, secondo cui: «il giudice nazionale deve disapplicare le leggi nazionali che gli impediscano di emettere provvedimenti provvisori di indole cautelare a tutela di diritti fondati sulle norme comunitarie, quando ciò sia necessario al fine di garantire la piena efficacia soddisfattiva della finale decisione di merito e di assicurare una applicazione uguale ed uniforme delle norme comunitarie nei confronti di tutti i destinatari dei vari Stati».



La sentenza della Corte di Giustizia testé richiamata - in particolare e, correlativamente, ad altre più generiche - è stata considerata come «l'emergere - lento ma efficace - di una serie di principi che può dirsi di "diritto processuale comunitario; nell'ambito dei quali, è stato detto: non poteva che spettare un ruolo preminente alla problematica vivissima, non solo in Italia, della tutela cautelare urgente. E chi pure non sia incline all'enfasi, difficilmente potrà negare alla stessa sentenza il rango di pronunciamento giurisprudenziale di portata storica o non ravvedervi una tappa attesa e importante nella costruzione del nuovo diritto europeo, che tocca infine, a pieno, la dimensione processuale. In relazione alla medesima sentenza, infine, si è anche rilevato, nel contesto di un commento a due ordinanze pretorili emesse ex art. 700 nei confronti dell'amministrazione finanziaria, che, alla stregua delle statuizioni della sentenza Factortame, dovrebbe riconoscersi al giudice tributario (per ciò che riguarda, ovviamente, il relativo contenzioso) il potere di disapplicare tutte le norme di diritto interno che gli precludano la possibilità di concedere misure cautelari.

Comunque, sembra ormai pacifico che la Corte di Giustizia, più in generale, abbia una giurisprudenza particolarmente abbondante sviluppatasi sull'art. 6 della Convenzione europea, a stregua del quale chiunque ha diritto a che la sua causa sia giudicata equamente da un giudice indipendente ed imparziale.

Per quanto sopra evidenziato, ritiene, questa commissione, che, in base agli artt. 30 lettera *h*) della L. 30 dicembre 1991 n. 413 e 47 del decreto legislativo n. 546/1992 - più volte richiamati - con un'adeguata interpretazione letterale, logica e sistematica, il potere di sospensione non debba con certezza considerarsi normativamente limitato al giudizio di primo grado. In quanto - come, tra l'altro si è già detto, nell'esame di quest'ultima norma - anzitutto, non possono essere decisive in tal senso, né l'indicazione della commissione tributaria di primo grado alla quale per tale sospensiva non poteva rivolgersi il contribuente in quel grado del giudizio; né la cessazione degli effetti della sospensione dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado, riferendosi cioè, ovviamente, alla procedura cautelare nei limiti di quel grado del giudizio. Aggiungasi, inoltre, sia quanto disposto dall'art. 61 del decreto legislativo n. 546/1992, così come interpretato da parte della dottrina e della giurisprudenza tributaria, con riferimento al rinvio delle norme del giudizio di primo grado applicabili anche in appello; sia quanto enucleabile da tutta la disciplina del nuovo processo tributario, tendenzialmente protesa all'adeguamento e all'integrazione di tale rito, rispetto a quello previsto dal c.p.c.; senza poter trascurare, infine, la sottesa *ratio* desumibile da un'adeguata lettura della legge delegante del 30 dicembre 1991, n. 413, art. 30 lett. *g*) (Adeguamento delle norme del processo tributario con quelle del processo civile) e art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 546/1992 (I giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del c.p.c.); e, inoltre, con particolare attenzione, i principi dell'ordinamento costituzionale italiano e di quello comunitario.

Tale soluzione del problema non incide negativamente, a parere di questa Commissione, sull'interpretazione di quella parte della dottrina e della giurisprudenza, già riportata, circa il collegamento degli artt. 47, 49 e 68 del decreto legislativo n. 546/92, in ordine all'esecuzione delle sentenze emesse dal giudice tributario. Invero, il combinato disposto di dette norme può considerarsi immune da rilievi, nei casi in cui non ricorrano, comunque, gli estremi dell'eccezionale urgenza, del *fumus* e del *periculum* in mora, che comportano, invece, la valutazione del caso, in relazione alle richieste del contribuente e alle ragioni del Fisco, dinanzi al giudice.

Si è d'avviso, quindi, che con le conclusioni sopra riportate da parte di questa Commissione, si possa far riferimento ad interpretazioni orientate, non solo col nostro sistema costituzionale nel suo complesso, ma anche con i principi consolidati del diritto comunitario in tema, come sopra precisati.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 legge dell'11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 47 e 68 del decreto legislativo n. 546/92 per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

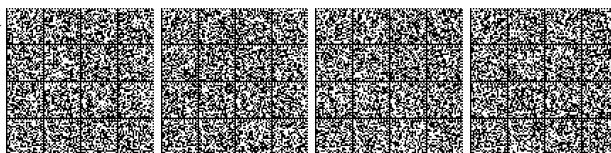
Sospende il presente giudizio e dispone che gli atti del procedimento siano trasmessi alla Corte Costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Campobasso, 20 maggio 2014

Il Presidente: DI NARDO

Il giudice estensore: SPEZZANO



N. 186

Ordinanza del 16 giugno 2014 emessa dal Collegio arbitrale di Roma nell'arbitrato in corso tra Seriana 2000 Soc. cooperativa sociale ONLUS contro AUSL Roma E

Arbitrato - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità - Controversia su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'art. 240 - Previsione della possibilità di deferimento ad arbitri solo previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della pubblica amministrazione - Previsione, altresì, che l'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso in cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, ovvero il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultanti dal codice di procedura civile - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica e privata - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 241, comma 1, come modificato dall'art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012, n. 190.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111.

Arbitrato - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità - Controversia su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'art. 240 - Previsione della possibilità di deferimento ad arbitri solo previa autorizzazione motivata dell'organo di governo della pubblica amministrazione - Previsione, altresì, che l'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso in cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, ovvero il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli - Prevista non applicabilità di dette disposizioni agli arbitrati conferiti o autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge censurata - Conseguente applicabilità retroattiva alle clausole compromissorie stabilite prima dell'entrata in vigore della norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultanti dal codice di procedura civile - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica e privata - Lesione dei principi del giusto processo.

- Legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 25.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111.

Ordinanza ex art. 819-bis C.P.C.

IL COLLEGIO ARBITRALE

Composto da:

prof. avv. Alberto Zito, Presidente

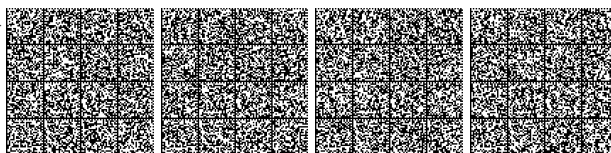
prof. avv. Angelo Clarizia, Arbitro

prof. avv. Angelo Tuzza, Arbitro

costituito per la risoluzione della controversia insorta

TRA

Seriana 2000 Società Cooperativa Sociale Onlus, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. sig. Giancarlo Opizzi, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Mazzini;



E

AUSL Roma E, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Francesco Castiello

IN DIPENDENZA

della controversia insorta in ordine ai due contratti d'appalto del 27 marzo 2007, con i quali l'AUSL Roma E affidava a Seriana 2000 l'espletamento dei servizi di assistenza ai disabili adulti, ad integrazione del personale dipendente, necessari alla realizzazione di centri sperimentali di riabilitazione integrata a carattere semiresidenziale, a favore di utenti disabili e affetti da disabilità stabilizzata a patologia complessa per soggetti residenti nel territorio della AUSL Roma E

FATTO

Nel corso dell'esecuzione dei contratti d'appalto tra Seriana 2000 Società Cooperativa Onlus e l'AUSL Roma E, sorgeva controversia tra le parti.

La Seriana 2000, con atto del 13 maggio 2013, proponeva domanda di arbitrato, dichiarando di volersi avvalere della clausola arbitrale prevista dall'art. 37 del Capitolato d'Oneri per il lotto 1, di cui riportava nel predetto atto il contenuto: «La risoluzione di eventuali controversie che dovessero insorgere nell'applicazione della convenzione sarà demandata ad un collegio arbitrale composto da un rappresentante per ciascuna delle parti e da un rappresentante scelto di comune accordo».

Nella domanda di arbitrato Seriana 2000 formulava i seguenti quesiti:

«1) accertare e dichiarare il diritto di Seriana 2000 Soc. Coop. Sociale Onlus, per i titoli giuridici - compresi quelli legali, contrattuali ed extracontrattuali dedotti in premessa - al pagamento da parte di AUSL Roma E, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, in suo favore dell'importo di € 1.105.634,95, oltre ad interessi legali ovvero commerciali ex decreto legislativo n. 231/2002 qualora più favorevoli, a titolo di adeguamenti ISTAT e rinnovi del CCNL cooperative sociali incidenti sui prezzi determinati nei rapporti obbligatori di cui in premessa intercorsi tra la predetta e l'AUSL Roma E, ovvero a quel diverso importo e titolo che risulteranno dovuti, compresa la perdita di chance, e, conseguentemente; 2) condannare l'AUSL Roma E, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento a favore di Seriana 2000 Soc. Coop. Soc. Onlus dell'importo di € 1.105.634,95, oltre ad interessi legali ovvero commerciali ex decreto legislativo n. 231/2002 qualora più favorevoli, a titolo di adeguamenti ISTAT e rinnovi del CCNL cooperative sociali incidenti sui prezzi determinati nei rapporti obbligatori di cui in premessa intercorsi tra la predetta e l'AUSL Roma E, ovvero a quei diversi importi e per quei diversi titoli - compresi quelli legali, contrattuali ed extracontrattuali dedotti in premessa, compresa la perdita di chance - che risulteranno dovuti; 3) con vittoria di spese e compensi professionali oltre IVA e CPA come per legge».

Nella domanda di arbitrato Seriana 2000 provvedeva a nominare quale arbitro il prof. avv. Daniele Senzani.

L'AUSL Roma E, con Deliberazione del Direttore Generale dell'11 giugno 2013, prot. n. 293, nominava quale arbitro il prof. avv. Angelo Tuzza.

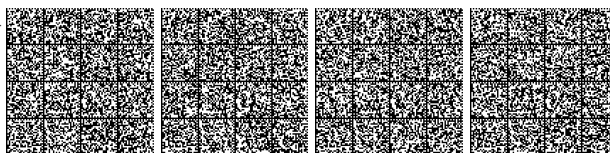
Successivamente i due arbitri designavano, quale Presidente del Collegio Arbitrale, il prof. avv. Alberto Zito.

Il difensore di Seriana, avv. Giuseppe Mazzini, in data 23 gennaio 2014 comunicava che con lettera A/R del 20 dicembre 2013, era intervenuta la revoca dell'arbitro Prof. Daniele Senzani. Nella stessa nota comunicava altresì che, in data 14 gennaio 2014, il prof. avv. Angelo Clarizia era stato designato quale nuovo arbitro.

In data 10 marzo 2014, pertanto si è riunito il Collegio Arbitrale per la definizione della procedura arbitrale attivata da Seriana 2000.

Nella stessa seduta il Collegio arbitrale ha ritenuto necessario acquisire motivata conferma dell'autorizzazione al ricorso all'arbitrato da parte dell'AUSL Roma E.

Con nota del 18 marzo 2014, l'AUSL Roma E comunicava di non ritenere di aderire all'arbitrato nell'ottica del contenimento dei costi derivante da tale tipologia di contenzioso.



Alla successiva udienza del 19 marzo 2014, veniva richiesta, da parte di Seriana 2000, la concessione di un termine per produrre memoria in relazione alla nota dell'AUSL Roma E.

È stato perciò concesso un termine alle parti al fine di produrre scritti difensivi.

Con la presentazione della memoria nel termine assegnato, la parte attrice ha quindi insistito affinché il giudizio proseguisse ugualmente, eccependo l'incostituzionalità sotto molteplici profili dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo n. 163/2006, come modificato a seguito della legge 6 novembre 2012 n. 190 (c.d. legge anticorruzione).

Vista la domanda di arbitrato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti di causa.

Ricevuti ed esaminati gli scritti delle parti, il Collegio, nella Camera di Consiglio del 23 maggio 2014, dopo approfondita valutazione, ha deliberato la seguente ordinanza.

DIRITTO

1. Il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 19 e comma 25, della legge n. 190/2012.

In proposito occorre ricordare in via preliminare che l'art. 241, comma 1, del decreto legislativo n. 163/2006, nella sua formulazione in vigore dal 28 novembre 2012 (ai sensi dell'art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012 n. 190, c.d. legge anticorruzione), stabilisce che «Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'articolo 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli».

L'art. 1, comma 25, della legge n. 190/2012 stabilisce, ai fini della disciplina transitoria, che «Le disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge».

L'Arbitrato in esame è stato «conferito» dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012, atteso che gli arbitri sono stati nominati nel 2013 e che non è intervenuta nessuna autorizzazione da parte della AUSL Roma E prima dell'entrata in vigore della predetta legge, né poteva ragionevolmente intervenire essendo tale istituto previsto dalla stessa legge n. 190/2012. Tuttavia tale conferimento è avvenuto per effetto di una clausola arbitrale pattuita.

Ebbene l'art. 1, comma 19 e 25 della legge n. 190/2012, determinando la confluenza dell'arbitrato *de qua* nel campo di applicazione della nuova disciplina e dunque rendendo inefficaci con effetto retroattivo pattuizioni assunte prima dell'entrata in vigore della legge stessa ovvero rimettendo alla parte pubblica il potere di decidere in ordine all'azionabilità della clausola arbitrale, suscita dubbi di legittimità costituzionale.

La questione di costituzionalità è dunque rilevante assumendo rilievo pregiudiziale rispetto alla definizione nel merito della lite insorta tra le parti, in quanto riguarda l'ammissibilità del ricorso all'arbitrato ed in ragione dell'intervenuto diniego all'attivazione del giudizio arbitrale da parte della AUSL Roma E.

2. Per effetto della disposizione di cui all'art. 1, comma 25, della legge n. 190/2012 l'obbligo di autorizzazione motivata all'arbitrato previsto dall'art. 241, comma 1, decreto legislativo n. 163/2006 trova applicazione anche in relazione a clausole compromissorie antecedenti all'entrata in vigore della richiamata legge n. 190/2012, come nel caso di specie (laddove la clausola compromissoria risulta prevista dal Capitolato d'Oneri sottoscritto nel 2007 e l'arbitrato conferito nel 2013).

In tal modo però la normativa di cui sopra produce effetti retroattivi lesivi dei diritti e delle libertà garantite dagli artt. 24, 41 e 108 Cost. e comunque dagli artt. 3, 25 e 111 Cost.

Ai sensi della novellata disciplina, ed in particolare ai sensi dell'art. 1, comma 25, nell'ambito di una controversia si consente alla parte pubblica di porre nel nulla una clausola compromissoria per effetto di una disposizione sopravvenuta, che travolge l'efficacia e la vincolatività di un patto spontaneamente stipulato tra le parti o a cui, comunque, la parte privata ha dato adesione.



Il legislatore ha quindi disatteso il principio della certezza e stabilità del diritto e dell'ordinamento giuridico, che impone di non introdurre disposizioni che operino retroattivamente su clausole contrattuali esistenti, ledendo principi e diritti di rango costituzionale (in particolare la libertà di iniziativa economica e l'autonomia negoziale e di impresa ex art. 41 Cost).

Il principio dell'irretroattività della legge non permette alla legge nuova di produrre effetti, oltre che sui rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, anche su quelli sorti anteriormente ed ancora in essere se, in tal modo, si rendono nulli o comunque inefficaci atti giuridici che già sono stati legittimamente adottati.

Come costantemente affermato dalla Corte Costituzionale (*ex multis* Corte Cost. n. 229/1999), l'applicazione retroattiva della norma, che restringa diritti costituzionalmente tutelati, può essere giustificata solo in ipotesi eccezionali, in quei casi in cui sussistano interessi aventi parimenti rilevanza costituzionale ed a condizione che vi sia un'adequata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*cf. ex multis* Corte Cost. n. 229/1999).

Nel caso di specie non si riscontrano esigenze che possano ragionevolmente giustificare, nell'ottica del bilanciamento, la decisione del legislatore di privare di efficacia, in via retroattiva, le clausole compromissorie.

Infatti, se da un lato la facoltà delle parti di stipulare un patto negoziale per adire il giudice arbitrale per le future controversie è riconosciuta e tutelata dagli artt. 24, 41 e 108 Cost., dall'altro lato la decisione del legislatore di estendere l'obbligo di autorizzazione motivata all'arbitrato ai rapporti scaturiti da clausole compromissorie antecedenti alla legge n. 190/2012 non risulta giustificata da un contrapposto interesse di rilevanza costituzionale di pari peso.

Ed invero, se in ragione dell'inserimento della norma contestata nella c.d. legge anticorruzione si deve intendere che la *ratio legis* si incentri nell'esigenza di prevenire la corruzione nella P.A., non può non sottolinearsi la perplessità di tale impostazione soprattutto se rapportata all'attribuzione, in via retroattiva, di un diritto potestativo della Pubblica Amministrazione, in ordine alla procedibilità o meno di una azione giudiziaria.

In definitiva, la subordinazione dell'arbitrato, attivato sulla base di una clausola compromissoria stipulata ante legge n. 190/2012, ad un meccanismo di autorizzazione rimesso alla parte pubblica non sembra pertinente rispetto alla finalità di prevenire la corruzione (né d'altronde dai lavori preparatori della legge è dato riscontrare alcuna giustificazione in tal senso), a meno di volere attribuire un disvalore sociale direttamente connesso dalla legge n. 190/2012 ad un istituto tutelato a livello comunitario e costituzionale, a mente degli artt. 24, 41, 108 e 111 Cost.

Una tale assunzione in termini di disvalore non risulta peraltro costituzionalmente corretta proprio alla luce delle disposizioni testè richiamate.

In aggiunta si deve considerare come, nell'ambito della giustizia arbitrale sui contratti pubblici, la prevenzione della corruzione della P.A. sia una finalità che riguarda appunto la Pubblica Amministrazione, la quale, nelle controversie arbitrali, non è che una delle due parti del rapporto controverso.

La prevenzione della corruzione della P.A. rappresenta quindi, anche a tutto voler concedere, un interesse della parte pubblica che in alcun modo può assurgere ad un interesse idoneo ad incidere, in via retroattiva e tramite riconoscimento di un diritto potestativo della P.A., sul principio di parità delle parti ex art. 111 Cost. e sulla autonomia negoziale ex art. 41 Cost.

2.1. Il Collegio dubita che la norma di cui all'art. 1, comma 25, legge n. 190/2012 sia conforme agli artt. 3, 24, 25, 41 e 111 Cost. anche sotto altro profilo.

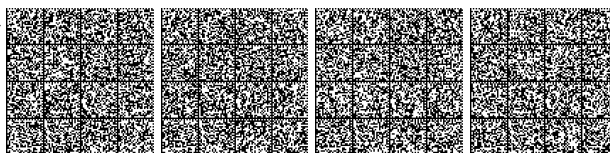
Nello specifico la norma, nella misura in cui ricollega effetti giuridici sfavorevoli (in termini di condizioni più rigorose per l'accesso alla giustizia arbitrale, subordinate all'esercizio di un diritto potestativo della P.A., sub specie di autorizzazione motivata) a clausole compromissorie stipulate e/o accettate nel periodo antecedente all'entrata in vigore della legge anticorruzione, lede l'affidamento di quanti abbiano volontariamente e consapevolmente stipulato le suddette clausole contrattuali, senza poter prevedere che sarebbero scaturite conseguenze negative sul piano dell'accesso alla giustizia, con ciò affievolendo irragionevolmente la certezza nella stabilità del diritto e dell'ordinamento giuridico.

Infatti in detti casi il giudice naturale ex art. 25 Cost. risulta già individuato, seppur in via negoziale, con la clausola compromissoria, per effetto dell'esercizio dell'autonomia privata delle parti ex art. 41 Cost.

In siffatto contesto l'applicazione in via retroattiva della norma sull'autorizzazione all'arbitrato, in relazione a clausole arbitrali già previste (e quindi con un giudice «naturale» già individuato,) pone un'ulteriore limitazione all'esercizio del diritto, distogliendo quindi le parti dal giudice precostituito in via negoziale e/o rendendo comunque più difficoltoso l'accesso alla giurisdizione arbitrale, in violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost.

2.2. A sua volta l'art. 241, comma 1, decreto legislativo n. 163/2006, come modificato dall'art. 1 comma 19, legge n. 190/2012 risulta in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 41, 102, 111 Cost. sotto ulteriori profili.

2.2.1. La norma censurata appare infatti di dubbia costituzionalità in quanto determina un assetto in contrasto con gli artt. 3 e 111 della Cost., nella parte in cui sanciscono i principi di parità delle parti nel processo.



La disciplina dell'autorizzazione all'arbitrato ha determinato un sistema che, anziché garantire la parità delle armi e l'indipendenza degli arbitri, riconosce un privilegio processuale per la Pubblica Amministrazione, che assume un vero e proprio diritto potestativo in merito alla instaurazione o meno del giudizio arbitrale.

In questo modo all'arbitrato in materia di contratti pubblici viene dato un assetto tendente a favorire solo una parte della controversia, realizzando uno sbilanciamento a favore della parte pubblica, in senso analogo a quello sbilanciamento già censurato dalla Consulta nella sentenza n. 186/2013 (con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220).

D'altronde, come sottolineato dalla Consulta nella sentenza n. 376 del 2001, l'arbitrato costituisce un procedimento assoggettato alle garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria, ed è proprio sulla base di tale principio che è stato riconosciuto ai collegi arbitrali il potere di sollevare le questioni di costituzionalità.

Né d'altronde possono porsi dubbi sulla natura giurisdizionale dell'arbitrato, considerata la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione (*cf.* di recente anche Cass. SS.UU. n. 24153/2013).

Riconoscere ad una sola delle parti il potere di autorizzazione postuma all'arbitrato significa quindi attribuire ad una delle parti del contenzioso, come già evidenziato, un diritto potestativo in ordine all'accesso alla giustizia, con contemporaneo degradamento in posizione di soggezione dell'altra parte del rapporto, in violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 111 Cost.

Con l'ulteriore conseguenza che la disciplina in esame viene a prefigurare una situazione di «asimmetria giurisdizionale» che non ha precedenti nell'ordinamento e che contrasta con i già citati parametri costituzionali.

2.2.2 Il Collegio rileva inoltre il contrasto con l'art. 3 della Costituzione anche in ragione dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultante dal codice di procedura civile.

Non sembra infatti potersi enucleare alcuna differenza sostanziale tra gli arbitrati in materia di contratti pubblici e gli arbitrati regolati dal c.p.c.; anche relativi a contratti d'appalto c.d. privati; sicché la scelta del legislatore di differenziare nettamente la rispettiva disciplina, prevedendo una condizione d'accesso all'arbitrato, peraltro rimessa alla decisione di una sola delle parti del contratto pubblico, è di per sé ingiustificata e irrazionale.

Da un lato infatti non si riscontrano nella legge c.d. anticorruzione ragioni per giustificare la disparità di trattamento tra gli arbitrati nelle controversie regolate dall'art. 241, decreto legislativo n. 163/2006, rispetto agli arbitrati ordinari, considerata l'equiparazione dei giudizi arbitrali in materia di opere pubbliche ai giudizi civili (*cf.* *ex multis* Corte Cost. 376/2001; Corte Cost. 223/2013), l'identità dei poteri esercitabili e le sanzioni tipiche previste dall'ordinamento per combattere la corruzione.

Nel contempo è pacifico che nessuna norma può introdurre diversificati regimi di accesso alla giurisdizione, a meno che la disparità di trattamento sia giustificata dall'esigenza di tutelare altri principi costituzionali di pari grado.

Ma nella norma in esame non si riscontra alcun principio costituzionale da tutelare, come già evidenziato, con la conseguenza che la disciplina introdotta, laddove subordina il ricorso all'arbitrato all'autorizzazione motivata degli organi di governo della P.A., non può giustificare né la limitazione dei privati all'accesso alla giustizia secondo modalità determinate da clausole negoziali precedentemente e consapevolmente stipulate da ambo le parti, né tantomeno la frustrazione di altri principi costituzionalmente tutelati, quali quelli previsti dagli artt. 24 e 111 Cost.

Di conseguenza la norma *de qua*, nel regolare in termini radicalmente divergenti situazioni di accesso alla giustizia nel settore dei contratti pubblici rispetto agli altri settori dell'ordinamento, determina una evidente disparità di trattamento che si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.

D'altro canto tale disparità di trattamento è immediatamente percepibile anche riguardo alla differenza tra la disciplina speciale in materia di contratti pubblici e la disciplina ordinaria sull'accesso alla giustizia arbitrale.

Mentre nella disciplina prevista dal c.p.c. l'eventuale rifiuto di una delle parti di aderire all'arbitrato (in violazione di una specifica clausola compromissoria) non determina la nullità del lodo ex art. 829 c.p.c. (anzi, un'eventuale rifiuto od anche il mero silenzio consente all'altra parte di ricorrere al Tribunale civile per la nomina dell'arbitro di parte), negli arbitrati di cui all'art. 241 del Codice dei Contratti il rifiuto o la mancata autorizzazione della parte pubblica all'arbitrato comporta, per ciò solo, la nullità insanabile del lodo eventualmente pronunciato.

Nel contempo lo stesso art. 241, comma 1, prevede che la P.A. debba autorizzare l'arbitrato con apposita motivazione.

In tal modo l'accesso alla giustizia arbitrale, oltre ad essere assoggettato alla potestà di una delle parti, è altresì connotato da ampi spazi di discrezionalità della parte contrattuale pubblica, che può rifiutare l'arbitrato senza motivazione e può autorizzarlo solo con apposita motivazione.



Una simile facoltà, nel contesto dell'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 241 del Codice dei Contratti, potrebbe condurre alla nullità del lodo anche in ragione della opinabilità della motivazione all'autorizzazione (od anche in ragione dell'eventuale incompetenza dell'organo che rilascia l'autorizzazione) con ulteriore incisione degli artt. 3 e 111 Cost.

3. In subordine alle suesposte questioni di costituzionalità, il Collegio dubita della conformità dell'art. 1, comma 19, della legge n. 190/2012 all'art. 97 della Costituzione.

La norma radica in capo all'organo di governo dell'amministrazione la competenza ad autorizzare motivatamente il deferimento ad arbitri delle controversie di cui al primo periodo dell'art. 1, comma 19, con ciò violando il principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost., di cui è corollario la separazione tra politica ed amministrazione.

La decisione in merito alla soluzione di una disputa - legata ad un singolo rapporto contrattuale - attraverso il ricorso (o meno) alla giustizia arbitrale è invero paradigmatica espressione di discrezionalità tecnica, appannaggio della dirigenza preposta imparzialmente alla gestione, non già atto di indirizzo politico-amministrativo riservato all'organo di governo.

Non è infatti ravvisabile nell'autorizzazione motivata a deferire la singola lite ad arbitri alcun profilo di programmazione o valutazioni di indirizzo politico che, se presenti, andrebbero correttamente riferite alla totalità delle liti insorgenti dai rapporti contrattuali dell'amministrazione e non certo di volta in volta ponderate in relazione allo specifico contratto cui accede la clausola compromissoria da autorizzare, con simmetrico rischio di valutazioni di natura politica non esenti da contaminazioni che la stessa norma anticorruzione si prefigge di prevenire e contrastare.

In altri termini, è proprio la scelta del caso concreto, cui l'organo di governo è chiamato, a connotare come atto di gestione - riservato alla dirigenza - l'autorizzazione prevista dalla norma sospettata di incostituzionalità, dove l'atto di indirizzo e programmazione - riservato viceversa all'organo di governo - presupporrebbe l'individuazione di obiettivi e programmi al cui perseguimento deve essere rivolta l'attività amministrativa dell'ente.

In definitiva, l'attribuzione all'organo di governo del potere di adottare l'atto autorizzatorio, siccome atto di gestione, contrasta con la necessità della netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie, condizione necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa recati dall'art. 97 Costituzione, con conseguente sospetto di incostituzionalità della norma *de qua*.

4. In conclusione, ricorrono i presupposti considerati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rimesione delle questioni di legittimità costituzionale sopra descritte, e segnatamente la rilevanza e l'impossibilità di definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione delle questioni e la non manifesta infondatezza delle stesse.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, legge n. 190/2012, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 108, 111 e dell'art. 241, comma 1 decreto legislativo n. 163/2006, come modificato dall'art. 1, comma 19, legge n. 190/2012 in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102, 111 Cost.

Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Dispone la sospensione del giudizio arbitrale e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

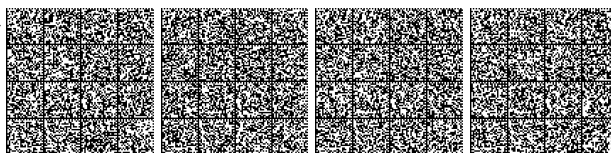
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 23 maggio 2014.

Roma, 16 giugno 2014

Prof. avv. Alberto ZITO

Prof. avv. Angelo CLARIZIA

Prof. avv. Angelo TUZZA



N. 187

*Ordinanza del 19 giugno 2014 emessa dalla Corte d'appello di Milano
nel procedimento penale a carico di S.D.D.*

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,48 (rectius: euro 103.291,38) - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2014.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

CORTE D'APPELLO D MILANO

SEZIONE II PENALE

Dott. Enrico Tranfa - Presidente;
Dott.ssa Laura Cairati - Consigliere;
Dott.ssa Carla Galli - Consigliere.

La Corte, in merito alla conforme istanza avanzata dalla difesa dell'appellante Santambrogio Danilo Domenico, assistito di fiducia dall'avv. Giovanni Bana del foro di Milano, letti gli atti, sentito il conforme parere del PG;

Rilevato che Santambrogio Danilo Domenico, nato a Milano il 19 febbraio 1942, è stato presentato al giudizio di questa Corte, in quanto appellante avverso la sentenza di condanna emessa nei suoi confronti dal Tribunale di Milano che lo ha riconosciuto colpevole, con sentenza del 9 dicembre 2013, dei seguenti reati:

A) del reato p. e p. dall'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000, perché quale titolare dell'impresa individuale Santambrogio Danilo Domenico con sede legale in Milano, via Bruno Buzzi n. 11 non versava entro il termine annuale previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti per l'ammontare di euro 57.248,00 (e dunque per un ammontare superiore a 50.000 euro) per il periodo di imposta 2007.

In Milano 30 settembre 2008, termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale relativa all'anno 2007;

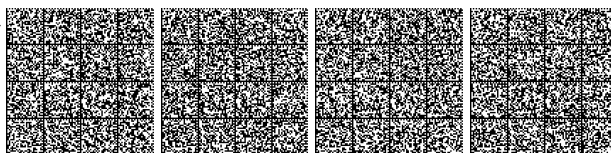
B) del reato p. e p. dall'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000 perché in qualità di titolare della impresa individuale Santambrogio Danilo Domenico con sede legale in Milano, via Buzzi n. 11, non versava entro il termine previsto per il pagamento dell'acconto IVA relativo al periodo di imposta successivo, l'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale per l'ammontare di euro 91.496,00 (e dunque per un ammontare superiore a euro 50.000) per il periodo di imposta 2009.

In Milano 27 dicembre 2010, termine previsto per il pagamento dell'acconto IVA relativo al periodo di imposta successivo.

Che con riferimento alla fattispecie sub B), su conforme richiesta delle parti, si è proceduto alla separazione degli atti e all'emissione di sentenza assolutoria nei confronti dell'imputato in quanto, in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2014 il fatto non è previsto dalla legge come reato, atteso il mancato superamento della soglia di punibilità introdotta con tale pronuncia di € 103.291,38 (in relazione alla data di contestata commissione del reato);

Che con riferimento alla residua fattispecie sub A), per cui ora esclusivamente si procede, è stato chiesto di sollevare analoga questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento di ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad € 103.291,48;

Considerato che la questione proposta è rilevante nel processo in corso, non essendo lo stesso decidibile senza la risoluzione della stessa, atteso che in particolare non è contestato che il Santambrogio fosse destinatario dell'obbligo del versamento, quale titolare dell'omonima impresa individuale, né che le somme di cui in imputazione fossero effettivamente dovute, in quanto oggetto di avvenuta certificazione di sostituto d'imposta; inoltre la data del commesso reato (30 settembre 2008) rientra nel periodo per il quale è stata dichiarata la parziale illegittimità dell'art. 10-ter citato e per il quale si chiede di sollevare analoga questione per la norma di cui all'art. 10-bis;



Ritenuto che la stessa non sia manifestamente infondata sulla base delle considerazioni che seguono.

L'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale con la sopra richiamata sentenza della Corte per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevedeva per l'omesso versamento di IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione ex artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche introdotte con d.-l. n. 138/2011 (rispettivamente € 103.291,38 ed € 77.468,53), riscontrandosi in essa un trattamento penalistico deteriore a fronte di comportamenti di evasione tributaria di fatto meno insidiosi e lesivi degli interessi del fisco, oggetto di tutela delle norme in questione.

I principi esposti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80/2014 paiono potersi applicare anche con riferimento all'art 10-bis del medesimo decreto legislativo.

Si tratta infatti di una norma «gemella» sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale.

Per quest'ultimo aspetto, si osserva infatti che in entrambi i casi i detentori di somme di spettanza del fisco ne omettono il versamento alla scadenza temporale predeterminata, pur dopo essersene affermati essi stessi debitori nei confronti dell'erario attraverso le rispettive dichiarazioni annuali e, nel caso di cui all'art. 10-bis, il rilascio di certificazioni ai dipendenti; nell'assenza quindi, in entrambi i casi, di comportamenti fraudolenti o comunque decettivi nei confronti della Pubblica amministrazione.

Con riferimento invece alla struttura formale della fattispecie, si evidenzia che l'art. 10-ter non prevede in modo esplicito la misura delle sanzioni né la soglia di punibilità del reato, facendo invece mero rinvio alla «disposizione di cui all'art. 10-bis» e ai «limiti ivi previsti», mutuando quindi dall'articolo precedente l'integrale impostazione sanzionatoria.

Ciò detto, non si ravvisano diversi elementi delle due fattispecie atti a giustificare l'evidenziata difformità di trattamento, sotto il profilo specifico della soglia di punibilità.

Vi sarebbe quindi in questo caso violazione dell'art 3 della Costituzione, sia con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo prima della riforma introdotta con d.-l. n. 138/2011, sia con riferimento a quelle introdotte all'art 10-ter d.lgs. cit. in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 80/2014.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23, legge n. 87/1953 e 159 c.p.;

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione seguente «se violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione la norma di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento di ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad € 103.291,48»;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo in epigrafe a carico di Santambrogio Danilo Domenico e i termini di prescrizione della relativa imputazione.

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

Così deciso in Milano, il 18 giugno 2014

Il Presidente: TRANFA

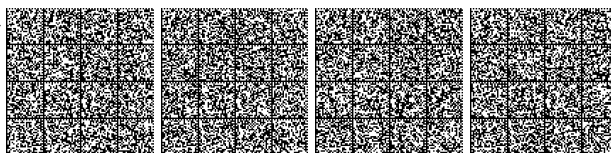
I consiglieri: CAIRATI-GALLI

14C00277

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-045) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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 e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- 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 - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 1 0 2 9 *

€ 8,00

