

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 15

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 aprile 2016

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, 691 - 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. **74.** Sentenza 24 febbraio - 7 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in materia di stupefacenti) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen.
 — Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione)..... Pag. 1
- N. **75.** Sentenza 23 febbraio - 7 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Enti locali - Disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali - Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia di Bolzano.
 — Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), artt. 11 e 16..... Pag. 6
- N. **76.** Sentenza 24 febbraio - 7 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Adozione - Riconoscimento dei provvedimenti stranieri in materia di adozione - Fattispecie relativa a unione fra adottante e genitore biologico confluita in matrimonio omosessuale celebrato all'estero.
 — Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), artt. 35 e 36..... Pag. 12
- N. **77.** Sentenza 8 marzo - 7 aprile 2016
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Imposte e tasse - Inclusione, tra le risorse attribuite all'Erario, di quelle relative al gettito dell'IVA, riscosso sul territorio regionale siciliano, calcolato sull'incremento delle accise sui carburanti.
 — Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757; decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122). Pag. 18
- N. **78.** Sentenza 9 marzo - 7 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Processo tributario - Determinazione del contributo unificato in caso di ricorso cumulativo.
 — Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 14, comma 3-bis, nella parte modificata dall'art. 1, comma 598, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014). Pag. 22



N. 79. Sentenza 9 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati elettorali - Divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito di elezioni amministrative locali - Trattamento sanzionatorio.

- Legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), art. 29, comma 5.....

Pag. 30

N. 80. Ordinanza 8 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti pubblici - Istituzione dell'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Assorbimento del personale già in servizio nella soppressa Azienda Regionale Veneto Agricoltura.

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 13 e 14, comma 9.

Pag. 35

N. 81. Ordinanza 9 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Equo indennizzo - Revisione in caso di aggravamento della menomazione dell'integrità fisica, psichica o sensoriale - Termine quinquennale di decadenza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), art. 14.

Pag. 39

N. 82. Ordinanza 9 marzo - 7 aprile 2016

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

Referendum - Richiesta di referendum parzialmente abrogativo dell'art. 38, commi 1-bis e 5, del decreto legge n. 133 del 2014, promossa dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise - Interventute rispettivamente abrogazione e sostituzione delle predette norme - Ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione interruttiva delle operazioni referendarie.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), art. 1, comma 240, lettere b) e c); ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione del 7 gennaio 2016.

Pag. 41

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 (della Regione Autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Contributo per le Regioni e Province autonome alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 - Previsione della determinazione del contributo dovuto da ciascuna delle Regioni e Province autonome previa intesa con ciascuna delle stesse.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 680.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Previsto concorso delle Regioni e Province autonome alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 711.

Pag. 45

- N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 (della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Monitoraggio e ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all’art. 5 della legge n. 183 del 1987, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 109 e 110.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano pari a 3.980 milioni di euro per l’anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 680, periodi 4 e 5.

Pag. 57

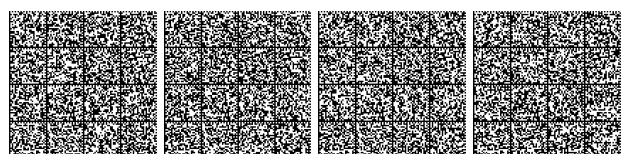
- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l’8 marzo 2016 (della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica, Imposte e tasse - Legge di stabilità 2016 - Norme riguardanti la riduzione al 24% dell’aliquota IRES; l’introduzione di una addizionale IRES del 3,5% per gli enti creditizi e finanziari, con destinazione del relativo maggior gettito all’incremento del FISPE; l’obbligo per le Regioni di anticipare gli indennizzi riconosciuti dopo il 1° maggio 2001 alle persone danneggiate da trasfusioni, emoderivati o vaccinazioni; il concorso alla finanza pubblica da parte di Regioni e Province autonome per gli anni dal 2017 al 2019; l’adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto siciliano alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria; gli importi da recuperare all’erario per gli anni 2016, 2017, 2018 e «a decorrere» dal 2019, mediante versamento al bilancio dello Stato da parte delle Regioni o riduzione dei trasferimenti ad esse dovuti; gli importi da recuperare all’erario per gli stessi anni attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione Siciliana a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 61 (modificativo dell’art. 77, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917); 65, 66, 67 (modificativo dell’art. 96, comma 5-bis, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), 68 (modificativo dell’art. 6, comma 8, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) e 69, anche in combinato disposto con il comma 638; 586; 680, 681 (modificativo dell’art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89) e 682; 685; 688; e 689.

Pag. 63

- N. 70. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia del 14 ottobre 2014
- Giurisdizioni speciali - Commissioni tributarie - Attuale assetto organizzativo-gestionale e status economico dei componenti - Difetto dei requisiti di indipendenza (e imparzialità) anche apparente del giudice, prescritti dalla giurisprudenza CEDU - Mancanza di un rimedio nelle norme processuali relative all’astensione dei giudici tributari.**



- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 2, 13, 15, 29-*bis*, 31, 32, 33, 34 e 35; d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo), art. 37; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 72, comma 1, lett. *b*); decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 (Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera *a*), e 2, comma 1, lettere *s*) e *t*) e 12, della L. 25 luglio 2005, n. 150); decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, artt. 2, comma 10-*ter*, e 23-*quinq*ues, «e relativa disciplina delegata e attuativa», d.P.C.m. 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-*ter*, e 23-*quinq*ues, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 15, commi 1 e 3; legge 27 dicembre 2006, n. 296 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”), art. 1, comma 404, «e relativa regolamentazione delegata», d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), art. 15, comma 8; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 6; codice di procedura civile, art. 51. Pag. 71
- N. 71. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma del 7 luglio 2014
Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora.
 – Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lett. *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Pag. 82
- N. 72. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 3 giugno 2015
Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglie di punibilità.
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*. Pag. 86
- N. 73. Ordinanza del Giudice di pace di Chioggia del 14 dicembre 2015
Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.
 – Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), art. 4-*quater*, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Pag. 87



N. 74. Ordinanza del Tribunale civile di Bari del 30 dicembre 2015

Unione europea - Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Sentenze di condanna rese dalla Corte EDU - Oneri finanziari a carico dello Stato - Previsto diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni o di altri enti pubblici responsabili delle violazioni.

- Legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), art. 16-*bis*, comma 5, aggiunto dall' art. 6, comma 1, della legge 25 febbraio 2008, n. 34 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)") e recepito dall'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Pag. 90





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 74

Sentenza 24 febbraio - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in materia di stupefacenti) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen.

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

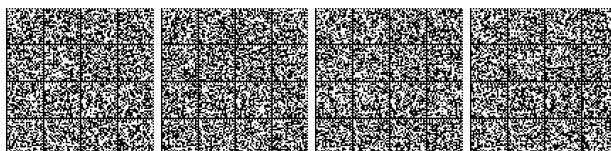
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dalla Corte d'appello di Ancona nel procedimento penale a carico di S.L., con ordinanza del 3 aprile 2015, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza del 3 aprile 2015 (r.o. n. 165 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle



circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dell'art. 73, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* ricorda che con sentenza emessa in data 11 luglio 2014 il Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Ancona, all'esito del giudizio abbreviato, aveva dichiarato S.L. - imputato del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e del reato di cui agli artt. 110 cod. pen. e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, per aver illecitamente detenuto un chilogrammo di marijuana e 85 grammi di cocaina - colpevole dei reati ascrittigli unificati dal vincolo della continuazione e lo aveva condannato alla pena di quattro anni e otto mesi di reclusione e 24.000 euro di multa, ritenendo la recidiva specifica reiterata e infraquinquennale equivalente alle concesse circostanze attenuanti generiche.

Avverso la sentenza di primo grado l'imputato aveva proposto appello non contestando l'applicazione della recidiva ma chiedendo il riconoscimento della circostanza attenuante prevista dall'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 e la conseguente riduzione della pena inflitta.

A sostegno dell'impugnazione, l'imputato aveva richiamato la nota del 20 marzo 2015 della Direzione distrettuale antimafia di Ancona, che attestava «la completa, vasta ed incondizionata collaborazione posta in essere dal S. (anche e soprattutto) dopo la sentenza di primo grado».

La Corte rimettente ritiene che la questione sollevata sia rilevante nel giudizio *a quo*, perché, «in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella inflitta dal primo giudice, atteso che la ampiezza ed intensità della collaborazione prestata dall'imputato indurrebbe a ritenere l'attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 73, co. 7°, d.P.R. n. 309/1990 sicuramente prevalente sulla recidiva». Questo giudizio di prevalenza è, tuttavia, impedito dal divieto posto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., e secondo il giudice *a quo* non sarebbe possibile escludere la recidiva riconosciuta dalla sentenza di primo grado, ancorché facoltativa, sia «perché la relativa statuizione non è stata oggetto di specifico motivo di appello da parte dell'imputato (cfr. Cassazione penale, sez. II, 3/10/2013, n. 47025)», sia «perché nel caso in esame le condanne già riportate dall'imputato, in relazione alla natura e al tempo di commissione dei reati indicano che il reato sub iudice è espressione della medesima "devianza" già denotata in occasione dei precedenti reati, ed è perciò sicura manifestazione di maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato».

La questione sarebbe inoltre non manifestamente infondata, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., «perché la preclusione assoluta di poter ritenere prevalente l'attenuante della collaborazione ex art. 73, co. 7°, d.P.R. n. 309/1990 ai recidivi reiterati introduce un evidente elemento di irrazionalità secondo lo scopo della disposizione anzidetta».

Il settimo comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, infatti, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale «diretta a premiare e stimolare il ravvedimento post-delittuoso del responsabile». In tal modo il legislatore mira a favorire la dissociazione e la collaborazione operosa, tramite il riconoscimento di una rilevante diminuzione di pena (dalla metà a due terzi); poiché però, secondo il giudice rimettente, non solo non può escludersi, ma è anzi molto probabile che il reo che collabora abbia riportato una pluralità di condanne, essendo inserito nel traffico di sostanze stupefacenti, la norma censurata impedirebbe all'attenuante premiale di spiegare la propria efficacia dato che il recidivo reiterato non troverebbe alcun vantaggio a collaborare. L'irragionevolezza della norma impugnata, inoltre, rileverebbe «anche nell'ottica di sistema», considerato che la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203, caratterizzata dalla medesima *ratio* di quella che viene in questione nel giudizio *a quo*, non è soggetta al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee ed è obbligatoria, qualora ne ricorrano le condizioni.

Infatti, se prima della riforma attuata dalla legge n. 251 del 2005 questo trattamento differenziato riconosciuto al collaboratore inserito in un contesto mafioso era ragionevole, in quanto anche al collaboratore di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990, benché recidivo reiterato, «era offerto un incentivo concreto, essendo possibile, nel caso di giudizio di prevalenza, ottenere il previsto rilevantissimo sconto di pena», successivamente questa ragionevolezza sarebbe venuta meno, perché «il recidivo reiterato non potrà mai beneficiare di tale sconto di pena».

Sussisterebbe, inoltre, la «violazione del principio di proporzionalità della pena (principalmente nella sua funzione rieducativa, ma anche in quella retributiva), di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., perché una pena che non tenga in debito conto della proficua collaborazione prestata per effetto di una dissociazione post-delictum, spesso sofferta, e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari, da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro - soprattutto - non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.



Ad avviso della difesa dello Stato, il giudice rimettente non avrebbe descritto sufficientemente la fattispecie oggetto del giudizio, in quanto non avrebbe spiegato i motivi per i quali la sentenza di primo grado ha riconosciuto le circostanze attenuanti generiche, non consentendo, pertanto, di verificare se il riconoscimento era fondato proprio sulla condotta collaborativa dell'imputato. In questo caso infatti l'avvenuta collaborazione avrebbe comunque spiegato efficacia sul trattamento sanzionatorio, neutralizzando l'aumento di pena conseguente alla riconosciuta recidiva.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene inoltre la questione non fondata. La modifica dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ad opera della legge n. 251 del 2005, volta a «inasprire il regime sanzionatorio di coloro che versano nella situazione di recidiva reiterata, impedendo che tale importante circostanza sia sottratta alla commisurazione della pena in concreto», costituirebbe una «scelta discrezionale del legislatore immune dalle censure denunciate dal giudice remittente».

La norma censurata non sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto tenderebbe ad attuare «una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, inasprendone il regime sanzionatorio». Essa, inoltre, non comporterebbe una misura sproporzionata della pena, perché sanziona coloro che hanno commesso un altro reato essendo già recidivi, così dimostrando un alto e persistente grado di antisocialità.

Non si potrebbe ragionevolmente ritenere che la previsione di trattamenti sanzionatori più rigorosi per i recidivi reiterati possa determinare l'applicazione di una pena di per sé sproporzionata, e ciò sarebbe sufficiente per escludere anche qualsiasi conflitto con la funzione rieducativa della pena. La commisurazione della pena, sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, è «demandata al giudice alla stregua dei principi fissati dal legislatore», che, nel caso di specie, avrebbe inteso sanzionare il fenomeno della recidiva reiterata in sé, a prescindere dalla gravità dei fatti commessi, dai loro tempi e modi, e dalle sanzioni irrogate, in quanto «il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi nei confronti del soggetto, e quindi è necessario assicurare la possibilità (quantomeno escludendo la prevalenza delle attenuanti) che, attraverso l'applicazione della pena, tale funzione trovi una nuova occasione di svolgimento».

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza del 3 aprile 2015 (r.o. n. 165 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dell'art. 73, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il giudice rimettente denuncia la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

Da un lato, «la preclusione assoluta di poter ritenere prevalente l'attenuante della collaborazione ex art. 73, co. 7°, d.P.R. n. 309/1990 ai recidivi reiterati introdu[rebbe] un evidente elemento di irrazionalità secondo lo scopo della disposizione anzidetta». Il settimo comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, infatti, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale «diretta a premiare e stimolare il ravvedimento post-delittuoso del responsabile», ma la norma censurata, impedendo all'attenuante premiale di spiegare la propria efficacia nei confronti del recidivo reiterato, ne vanificherebbe la *ratio* perché non gli consentirebbe di giovare della diminuzione di pena.

Dall'altro lato, la norma impugnata sarebbe irragionevole in un'«ottica di sistema». Infatti, mentre la circostanza attenuante ad effetto speciale dell'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 1991, n. 203, caratterizzata dalla medesima *ratio* di quella che viene in questione nel giudizio *a quo*, non è soggetta al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee ed è obbligatoria, la circostanza attenuante dell'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 non solo è soggetta al giudizio di bilanciamento, ma, in seguito alla riforma attuata dalla legge n. 251 del 2005, non può neppure prevalere sulla recidiva reiterata, con la conseguenza che «il recidivo reiterato non potrà mai beneficiare di tale sconto di pena».

L'ordinanza di rimessione denuncia inoltre la violazione del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), perché l'irrogazione di una sanzione che non tenga conto della «collaborazione prestata per effetto di una dissociazione post-delictum, spesso sofferta, e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari», non solo non assolve alla funzione di ristabilimento della legalità violata, ma non può neanche essere sentita dal condannato come rieducativa.



2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, sostenendo che il giudice rimettente non ha descritto sufficientemente la fattispecie oggetto del giudizio, impedendo così di verificare se l'avvenuta applicazione delle attenuanti generiche fosse motivata proprio dalla condotta collaborativa dell'imputato.

L'eccezione è infondata.

La Corte rimettente ha adeguatamente descritto la fattispecie, specificando che la collaborazione, resa in gran parte dopo la sentenza di condanna e per questo non considerata dal giudice di primo grado, era stata «completa, vasta ed incondizionata», ed ha aggiunto che «la ampiezza ed intensità della collaborazione prestata dall'imputato indurrebbe a ritenere l'attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 73, co. 7°, d.P.R. n. 309/1990 sicuramente prevalente sulla recidiva». Da qui la rilevanza della questione, in quanto, «in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella inflitta dal primo giudice».

3.- Nel merito, la questione è fondata.

4.- L'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una diminuzione delle pene previste dai commi da 1 a 6 del medesimo articolo «dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti». Quando però questa attenuante concorre con l'aggravante della recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., la diminuzione è impedita dalla norma impugnata dell'art. 69, quarto comma, cod. pen.

Come questa Corte ha già rilevato, l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014).

Rispetto a questo tipo di circostanze «il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della “finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico” (art. 1, decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante “Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica”, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15), e, in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014).

Si tratta di deroghe rientranti nell'ambito delle scelte riservate al legislatore, che questa Corte ha ritenuto sindacabili «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012), ed è sotto questo aspetto che va considerata la questione in esame.

5.- La circostanza prevista dall'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso del reo, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati in materia di stupefacenti.

Quando nei confronti dell'imputato viene riconosciuta la recidiva reiterata però la norma censurata impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e così ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa.

Va inoltre considerato che tra i criteri da cui in genere può desumersi la capacità a delinquere del reo, e dei quali il giudice deve tener conto, oltre che nella determinazione della pena, anche nella comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti, vi è la condotta del reo contemporanea o susseguente al reato (art. 133, secondo comma, numero 2, cod. pen.), la cui rilevanza nel caso in oggetto verrebbe totalmente disconosciuta dalla norma impugnata. È anche sotto questo aspetto



che la scelta normativa di escludere, nell'ipotesi prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., il potere del giudice di diminuire la pena «per chi [dopo aver commesso un reato in materia di sostanze stupefacenti] si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori» si pone in manifesto contrasto con il principio di ragionevolezza.

Si attribuisce, infatti, una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo - quale sintomo della sua maggiore capacità a delinquere - rispetto alla condotta di collaborazione successiva alla commissione del reato, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità.

È vero che l'attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 non richiede la spontaneità della condotta collaborativa e non comporta necessariamente una resipiscenza, perché può essere il frutto di un mero calcolo, ma è altrettanto vero che si tratta in ogni caso di una condotta significativa, anche perché comporta il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale nel quale la sua attività in materia di stupefacenti era inserita e trovava alimento, e lo espone non di rado a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita.

Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 183 del 2011 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-*bis*, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione del primo comma dello stesso articolo, non si possa tenere conto della condotta del reo susseguente al reato - la rigida presunzione di capacità a delinquere desunta dall'esistenza di una recidiva reiterata «è inadeguata ad assorbire e neutralizzare gli indici contrari, che possono desumersi, a favore del reo, dalla condotta susseguente, con la quale la recidiva reiterata non ha alcun necessario collegamento. Mentre la recidiva rinviene nel fatto di reato il suo termine di riferimento, la condotta susseguente si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali», rendendo privo di ogni razionale giustificazione l'effetto preclusivo riconosciuto alla recidiva reiterata.

6.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

La censura relativa all'art. 27 Cost. rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

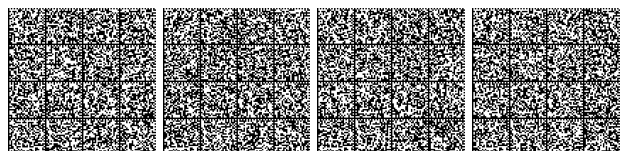
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160074



N. 75

Sentenza 23 febbraio - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali - Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia di Bolzano.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), artt. 11 e 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2015 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi del 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

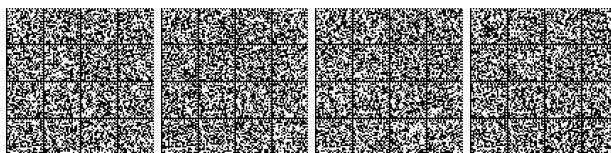
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Roberto De Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 4 febbraio 2015, ricevuto dalla resistente il successivo 9 febbraio e depositato nella cancelleria di questa Corte il 12 febbraio 2015 (reg. ric. n. 23 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), per violazione degli artt. 4, 5 e 6 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) ed l), e 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 11 stabilisce che «Il comma 1 dell'articolo 58 della legge regionale n. 4 del 1993 è sostituito dal seguente: "1. Dall'entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento"».



1.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, ai sensi del quale «Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento».

Secondo la difesa statale, infatti, l'art. 11, disponendo, con previsione retroattiva, che una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettanti al Comune sia attribuita «ai segretari comunali roganti», includerebbe in tale categoria i segretari «che hanno la qualifica dirigenziale, nonché [quelli] che prestano la propria attività lavorativa in enti locali dotati di dipendenti con qualifica dirigenziale», cioè tipologie di segretari comunali che il richiamato art. 10, comma 2-*bis*, esclude espressamente.

La disposizione impugnata, pertanto, estendendo il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, siano essi dirigenti o non dirigenti, in misura pari al settantacinque per cento del provento e fino al massimo di un quinto dello stipendio in godimento, consentirebbe l'attribuzione ai segretari dirigenti di somme più cospicue di quelle spettanti ai non dirigenti, determinando un depauperamento delle risorse comunali.

La Regione, in tal modo, avrebbe ecceduto dalla propria competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 4, numero 3, dello statuto), ledendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, inoltre, la disposizione impugnata, consentendo l'attribuzione dei diritti di rogito anche per semplici contratti standard, di contenuto predeterminato, stipulati a seguito dell'espletamento di gare per lavori, forniture e servizi, incentiverebbe la loro stesura nella forma dell'atto pubblico.

In tal modo, però, essa inciderebbe sulla disciplina degli atti successivi all'aggiudicazione, invadendo la materia dell'«ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il censurato art. 11, incentivando la forma pubblica per la stipula dei menzionati contratti, comporterebbe un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale, creando una disparità di trattamento nei confronti delle imprese aggiudicatrici sul restante territorio nazionale, in violazione dell'art. 3 Cost.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, altresì, l'art. 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 11 del 2014, ai sensi del quale «1. Nei comuni della provincia di Bolzano la legittimità e la regolarità e quindi l'ammissibilità dei *referendum* popolari viene valutata da una Commissione composta secondo quanto previsto dall'articolo 8 comma 1 della legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11. Ai membri della Commissione competono le indennità di cui alla legge provinciale 19 marzo 1991, n. 6, previste per le commissioni a rilevanza esterna.

2. I componenti della Commissione per i procedimenti referendari sono nominati dal Consiglio dei comuni ed individuati mediante sorteggio, a cura del segretario del Consiglio dei comuni, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi, proposti dai presidenti rispettivamente del Tribunale di Bolzano, della Sezione di controllo della Corte dei Conti avente sede a Bolzano e della Sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa.

3. Le funzioni di segretario della Commissione per i procedimenti referendari sono svolte dal segretario comunale del rispettivo comune.

4. La Commissione per i procedimenti referendari elegge nel proprio seno il Presidente, che convoca e dirige le sedute, ed il suo sostituto. Essa delibera in presenza di tutti i componenti e a maggioranza di voti e opera secondo la tempistica stabilita nei singoli regolamenti comunali.

5. La commissione è competente per tutti i *referendum* a livello comunale ed è nominata per la durata in carica dei consigli comunali. I costi della commissione sono a carico del rispettivo comune».

2.1.- Ad avviso del ricorrente, tale previsione violerebbe la potestà regolamentare dei Comuni in materia di consultazioni popolari comunali, poiché, in base agli statuti, spetta ai Consigli comunali la disciplina del procedimento referendario e dunque anche la nomina della commissione che deve valutare l'ammissibilità del quesito.



2.2.- La disposizione impugnata, inoltre, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe inserito tra i membri di una commissione interna funzionari a carico di organi dello Stato, attribuendo loro nuove specifiche funzioni.

3.- Con atto depositato il 19 marzo 2015, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol si è costituita in giudizio, «limitatamente all'impugnazione dell'art. 11», chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

3.1.- La difesa regionale premette che in Trentino-Alto Adige i segretari comunali sono dipendenti dei Comuni, ai sensi dell'art. 21 della legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine).

Ai sensi dell'art. 65 dello statuto speciale, inoltre, la disciplina dello stato giuridico dei segretari comunali spetta alla competenza della legge regionale (e dei regolamenti comunali), salvo il rispetto delle norme contenute nel Titolo VI della legge n. 118 del 1972, cui rinvia anche l'art. 105 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

3.1.1.- Dopo aver ricostruito l'evoluzione della disciplina dei diritti di rogito, la Regione osserva che la norma impugnata ha ridotto l'importo del beneficio spettante ai segretari - dal massimo di un terzo al massimo di un quinto dello stipendio in godimento -, evitando tuttavia di ledere il principio della certezza del diritto e l'affidamento dei segretari (con qualifica dirigenziale) dei Comuni maggiori, che si vedrebbero altrimenti privati delle risorse di cui si era tenuto conto al momento della contrattazione collettiva; ed evitando, altresì, un impoverimento dei Comuni della Regione complessivamente considerati.

3.2.- Ancora in via preliminare, la Regione eccepisce l'inammissibilità della censura statale secondo la quale l'impugnato art. 11 eccederebbe dalla competenza primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» sarebbe inammissibile per genericità; tale censura sarebbe generica, perché il ricorrente non avrebbe precisato quale limite della potestà primaria sarebbe violato, né avrebbe tenuto conto della competenza legislativa regionale in materia di ordinamento del personale comunale, di cui all'art. 65 dello statuto speciale.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, perché la disposizione censurata non violerebbe alcuno dei limiti previsti dall'art. 4 dello statuto e, in ogni caso, troverebbe il proprio fondamento nel richiamato art. 65, nonché nell'art. 24 della legge n. 118 del 1972.

3.3.- Ad avviso della Regione, inoltre, anche la censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sarebbe infondata, in quanto la norma impugnata determinerebbe non già un depauperamento, ma un aumento di risorse per i Comuni rispetto a quanto previsto dall'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014.

Ai sensi del richiamato art. 10, comma 2-bis, infatti, il diritto di rogito è attribuito a tutti i segretari comunali nei Comuni «privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale»; al segretario, inoltre, spetta l'intero diritto di rogito, purché non si superi il «quinto dello stipendio in godimento».

Applicata al Trentino-Alto Adige, una norma del genere non provoca il risparmio auspicato dallo Stato, perché dei 333 Comuni ubicati sul territorio regionale, solo 12 hanno una popolazione superiore a 10.000 abitanti e, quindi, dispongono di dirigenti.

Al contrario, la norma regionale determina un risparmio maggiore, perché riconosce a tutti i segretari i diritti di rogito solo nel limite del 75 per cento.

La Regione, peraltro, ha effettuato a tal fine una simulazione in cui ha confrontato i criteri di riparto dei diritti di rogito previsti dalla norma impugnata e da quella statale, limitatamente ai diritti riscossi nel 2013. Da tale simulazione risulta che l'applicazione della disciplina regionale comporterebbe minori oneri complessivi per la finanza pubblica regionale.

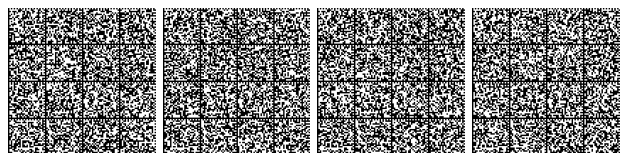
Ad avviso della Regione, dunque, il richiamato art. 10, comma 2-bis, non potrebbe essere invocato come principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto dalla sua attuazione nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol deriverebbe un impoverimento delle finanze comunali.

Ove invece si volesse considerare espressiva di un principio fondamentale, l'impugnata norma regionale comunque non lo violerebbe, in quanto essa produrrebbe nel territorio regionale un beneficio maggiore di quello derivante dall'applicazione della norma statale.

3.3.1.- D'altra parte, secondo la Regione, l'art. 10, comma 2-bis, non sarebbe neppure qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, essendo una norma che limita una singola voce di spesa, in modo non temporaneo e senza lasciare margini di scelta alla Regione.

Si tratterebbe, piuttosto, di una norma di coordinamento finanziario «indiretto», che ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 79, comma 4, dello statuto.

3.4.- La difesa regionale, infine, deduce l'infondatezza delle censure relative alla violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.



Osserva la Regione che la norma impugnata prevede l'attribuzione al segretario comunale di una quota di diritti di rogito per gli stessi atti che sono richiamati dall'art. 10, comma 2-*bis*. Dunque, se la disciplina dello stato giuridico ed economico dei segretari comunali compete, in base allo statuto e alla legge statale, alla legge della Regione, ad essa non potrebbe certo essere precluso riferirsi ai medesimi atti considerati dalla legislazione statale e sulla cui disciplina la legge regionale non ha inciso.

D'altra parte, la presunta "incentivazione" della forma dell'atto pubblico sarebbe una mera illazione della difesa statale, sprovvista di qualunque supporto nella normativa regionale; essa, inoltre, rappresenterebbe un aspetto puramente fattuale, inidoneo a tradursi in un vizio di legittimità costituzionale.

4.- Con atto depositato l'8 settembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 11 del 2014.

5.- Con atto depositato il 7 ottobre 2015, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha accettato la rinuncia parziale al ricorso.

6.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha illustrato lo *ius superveniens* di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b*), numero 4), ultimo periodo, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ai sensi del quale «Per la regione Trentino-Alto Adige resta ferma la particolare disciplina prevista per i segretari comunali dal titolo VI della legge 11 marzo 1972, n. 118, nonché dalle leggi regionali del Trentino-Alto Adige 26 aprile 2010, n. 1, e 9 dicembre 2014, n. 11, anche in conformità al titolo XI del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, e alle relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, sull'uso della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione». La citata disposizione reca, dunque, un criterio direttivo che prevede l'abolizione della figura del segretario comunale.

6.1.- Osserva la Regione come la stessa legislazione statale consideri pienamente legittima la situazione speciale esistente nel suo territorio, peraltro facendo specifico riferimento alla legge oggetto del presente giudizio.

Il rilievo della normativa sopravvenuta ai fini della presa d'atto della situazione speciale del Trentino-Alto Adige, non sarebbe neppure attenuato dalla circostanza che si tratti di un criterio direttivo contenuto in una legge delega; si tratta, in realtà, di una limitazione territoriale dell'ambito di applicazione della disciplina che dovrà essere emanata sulla base del richiamato art. 11, comma 1, lettera *b*), numero 4), e che prevede il superamento della figura del segretario comunale, nonché la sua riconduzione nell'ambito delle ordinarie figure dirigenziali e non dirigenziali.

6.2.- Ad avviso della Regione, inoltre, l'art. 10 del d.l. n. 90 del 2014 non potrebbe essere in alcuno modo qualificato alla stregua di un principio di coordinamento della finanza pubblica; il carattere specifico e dettagliato della norma, infatti, impedirebbe di avvalorarla come principio, specie in mancanza di qualsivoglia autoqualificazione in tal senso.

6.3.- La Regione, infine, evidenzia come la mera riproduzione nella legislazione regionale della nuova disciplina statale, che presuppone un'ampia esclusione della fascia dirigenziale, risulterebbe priva di contenuti all'interno del proprio ordinamento.

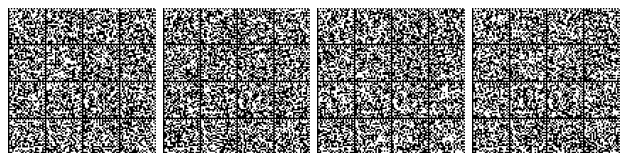
In Trentino-Alto Adige, infatti, i segretari comunali sono divisi in quattro classi e non in tre, come nell'ordinamento statale, senza che vi sia una chiara qualificazione del segretario comunale come dirigente; inoltre, nella Provincia autonoma di Bolzano, la contrattazione collettiva inquadra direttamente tutti i segretari comunali nella IX qualifica funzionale, non dirigenziale.

Pertanto, l'applicazione della normativa statale nel territorio regionale non escluderebbe chiaramente alcuna situazione, con la conseguenza che per la finanza locale risulterebbe preferibile una limitazione del 75 per cento della quota dei diritti da devolvere ai segretari comunali, piuttosto che una limitazione basata sull'esclusione dal beneficio di alcune figure che, nell'ordinamento locale, sono difficilmente riscontrabili.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2015 e depositato il successivo 12 febbraio (reg. ric. n. 23 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), per violazione degli artt. 4, 5 e 6 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*) ed *l*), e 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugunate concernono, rispettivamente, la disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali e la valutazione dell'ammissibilità dei *referendum* popolari nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano



2.- Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato in cancelleria l'8 settembre 2015, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, nella parte relativa all'impugnazione dell'art. 16 della legge regionale n. 11 del 2014. La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con atto depositato in cancelleria il 7 ottobre 2015.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni riferite all'anzidetta disposizione.

3.- Residuano le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 11 della legge regionale n. 11 del 2014.

4.- Tale disposizione, a partire dall'entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, attribuisce al segretario comunale rogante una quota pari al 75 per cento - e comunque non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento - del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al Comune per una serie di atti previsti dalla legge.

4.1.- In tal modo, secondo il ricorrente, la Regione avrebbe esteso il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, anche a quelli con qualifica dirigenziale, eccedendo dalla propria competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e contrastando con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 10, comma 2-bis, del richiamato d.l. n. 90 del 2014.

4.2.- La disposizione censurata, inoltre, avrebbe incentivato la forma pubblica anche per la stipula di contratti standard di lavori, forniture e servizi, così incidendo sulla disciplina degli atti successivi all'aggiudicazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.3.- Essa, infine, avrebbe determinato un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale, rispetto a quelle aggiudicatrici sul resto del territorio nazionale, in violazione dell'art. 3 Cost.

5.- Preliminarmente, deve essere valutata l'eccezione di inammissibilità della censura statale, secondo la quale la norma impugnata avrebbe ecceduto dalla propria competenza primaria in materia di «ordinamento degli enti locali», prevista dall'art. 4, numero 3, dello statuto speciale.

Secondo la Regione, infatti, tale censura sarebbe generica, in quanto il ricorrente non avrebbe affatto precisato quale limite della potestà primaria sarebbe stato violato; né avrebbe tenuto presente che l'art. 65 dello statuto prevede la competenza della Regione in materia di «ordinamento del personale dei comuni».

5.1.- L'eccezione non può essere accolta.

Per come formulata nel ricorso, infatti, la censura di eccesso di competenza non è dotata di valenza autonoma, ma è ricollegata alla violazione dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014. L'eccesso di competenza cioè si risolve, in sostanza, nell'asserito contrasto della disposizione impugnata con la norma statale evocata a parametro interposto.

Pertanto, i termini della questione di legittimità costituzionale sono ben identificati, essendo individuate, tra l'altro, «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (*ex multis*, sentenze n. 273, n. 218, n. 176 e n. 131 del 2015).

6.- Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

6.1.- Quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ai sensi dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale, infatti, «Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», le Province «provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [...]». L'art. 80, poi, riserva alla Provincia la competenza legislativa in materia di «finanza locale», mentre l'art. 81 prevede che sia la stessa Provincia a corrispondere «ai comuni [...] idonei mezzi finanziari».

L'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), inoltre, stabilisce che «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, nonché quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nella stessa materia, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e Bolzano. La materia della finanza locale non comprende la materia dei tributi locali».

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, pertanto, non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province.

In riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale, questa Corte ha osservato come «Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che "lo Stato, quando



non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, e neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporre il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015).

Alla luce di questa giurisprudenza, pertanto, lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto.

Di qui, la non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Può aggiungersi che in Trentino-Alto Adige l'applicazione della norma regionale sarebbe bensì estesa anche ai Comuni con segretari dirigenti (12 su 333), ma riconoscerebbe ad essi solo il 75 per cento del diritto di rogito; al contrario, la norma statale si applicherebbe solo ai segretari dei Comuni senza dirigenti (321), tuttavia attribuendo loro l'intero importo del diritto di rogito.

Ne deriva che l'applicazione dell'art. 10, comma 2-bis, nell'ordinamento regionale comporterebbe in ogni caso per le finanze comunali un onere maggiore di quello ad esse derivante dall'applicazione della norma regionale impugnata.

Quest'ultima, dunque, non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione.

6.2.- Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Non è ravvisabile, pertanto, alcuna invasione della materia.

6.3.- Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell'atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera g) ed l) e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 11 del 2014, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

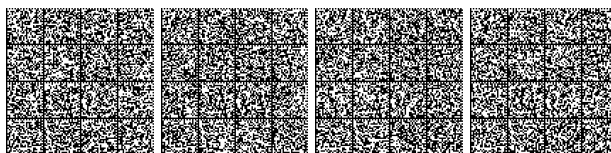
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160075



N. 76

Sentenza 24 febbraio - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione - Riconoscimento dei provvedimenti stranieri in materia di adozione - Fattispecie relativa a unione fra adottante e genitore biologico confluita in matrimonio omosessuale celebrato all'estero.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), artt. 35 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Bologna sul ricorso proposto da B.E.M. con ordinanza del 10 novembre 2014, iscritta al n. 259 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2015.

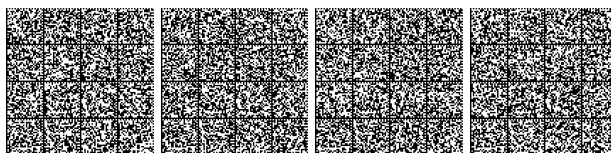
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'associazione Avvocatura per i diritti LGBTI;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 novembre 2014 il Tribunale per i minorenni di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), «nella parte in cui - come interpretati secondo diritto vivente - non consentono al giudice di valutare, nel caso concreto, se risponda all'interesse del minore adottato (all'estero), il riconoscimento della sentenza straniera che abbia pronunciato la sua adozione in favore del coniuge del genitore, a prescindere dal fatto che il matrimonio stesso abbia prodotto effetti in Italia (come per la fattispecie del matrimonio tra persone dello stesso sesso)», per violazione degli artt. 2, 3, 30, 31 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a definire un giudizio promosso dalla signora B.E.M., al fine di ottenere il riconoscimento della sentenza straniera di adozione deliberata, in data 22 gennaio 2004, dal Tribunale di Prima Istanza dello Stato dell'Oregon, Contea di Multnomah, negli Stati Uniti d'America, con la quale era stata disposta l'adozione piena della minore J.B.S.E. in favore della ricorrente, con responsabilità genitoriale congiunta a quella della madre biologica J.E.A.



Il rimettente riferisce che la minore J.B.S.E. è nata da J.E.A. in data 4 ottobre 2003, in seguito ad inseminazione artificiale, allorché J.E.A. già conviveva con B.E.M., nell'ambito, dunque, di uno specifico progetto di genitorialità delle due madri (biologica e adottiva). Subito dopo la nascita di J.B.S.E., B.E.M. ha presentato domanda di adozione al Tribunale dello Stato dell'Oregon che, dopo aver accertato l'idoneità della richiedente a svolgere il ruolo di madre e l'idoneità del nucleo familiare ad ospitare la bambina, ne ha statuito appunto l'adozione. In seguito, in data 6 giugno 2013, J.E.A. e B.E.M. hanno contratto matrimonio agli effetti della legge degli Stati Uniti d'America. Il 27 marzo 2013 il Consolato Generale d'Italia con sede a San Francisco ha attestato che B.E.M., cittadina statunitense, è anche cittadina italiana per discendenza. L'intero nucleo familiare risiede ora a Bologna. Ricorda, infine, il giudice *a quo* che la ricorrente non ha presentato domanda finalizzata ad ottenere l'adozione di J.B.S.E., bensì ha richiesto, anche in nome della figlia adottata, il riconoscimento, in Italia, del provvedimento statunitense di adozione della minore.

3.- Il Tribunale per i minorenni di Bologna ricorda, quindi, come i provvedimenti di adozione siano riconoscibili, in Italia, ai sensi dell'art. 41 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), il quale rinvia agli artt. 64, 65 e 66 della medesima legge, ferme restando le norme speciali in materia di adozione dei minori (in particolare, gli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983). Con riferimento alla fattispecie oggetto del suo giudizio, il rimettente rileva che sussistono «tutte le condizioni di carattere procedurale e processuale» richieste dalla legge per il riconoscimento del provvedimento straniero, in quanto lo stesso si è perfezionato negli Stati Uniti d'America secondo legalità e sulla base della competenza dell'autorità adita. Ritiene, tuttavia, che, nel caso di specie, osti al riconoscimento della sentenza pronunciata all'estero la sua contrarietà all'ordine pubblico, limite previsto dalle disposizioni citate.

Assume, infatti, il Tribunale che, sulla scorta di una lettura - «da ritenersi prevalente e maggioritaria, di fatto corrispondente a “diritto vivente”» degli artt. 41 della legge n. 218 del 1995 e 44, comma 1, lettera *b*), della legge n. 184 del 1983 (relativo, quest'ultima disposizione, all'adozione, in casi particolari, del figlio del coniuge) - debba escludersi che un minore possa essere adottato da persona che sia coniuge del genitore nell'ambito di un matrimonio contratto all'estero tra persone dello stesso sesso, costituendo la necessaria diversità dei sessi un presupposto implicito e inderogabile della disciplina adottiva, «così cogente da dovere essere collocato nell'ambito di quelli che si connotano per partecipazione all'area semantica dell'Ordine pubblico interno».

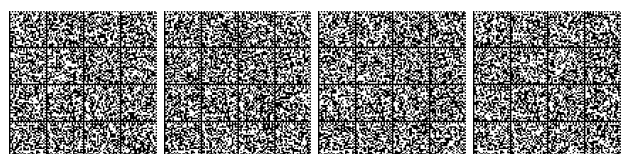
Ad avviso del giudice rimettente, tale interpretazione delle disposizioni sopra citate costituirebbe l'approdo di un “diritto vivente” formatosi nell'applicazione degli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983. Viene ricordata, in particolare, una pronuncia della Corte di cassazione (sezione prima civile, 14 febbraio 2011, n. 3572), secondo la quale l'adozione disposta ai sensi dell'art. 36, comma 4, della legge n. 184 del 1983 - ossia l'adozione pronunciata all'estero su istanza di cittadini italiani che dimostrino, al momento della pronuncia, di avere soggiornato continuativamente nel Paese straniero e di avervi avuto la residenza da almeno due anni - non avrebbe introdotto alcuna deroga al principio generale enunciato al comma 3 del precedente art. 35, ove si stabilisce che il riconoscimento del provvedimento di adozione di un minore pronunciato all'estero non può avere luogo ove contrario «ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori». Tra questi principi - secondo il giudice *a quo* - vi sarebbe anche quello secondo cui l'adozione è permessa solo a coniugi «uniti in matrimonio» ai sensi dell'art. 6 della legge n. 184 del 1983 (matrimonio che, nell'ordinamento italiano, è consentito solo a persone di sesso diverso).

4.- Tanto premesso, il Tribunale per i minorenni di Bologna ritiene di non potersi discostare dall'orientamento giurisprudenziale indicato. Al tempo stesso, afferma di non dividerlo, se applicato alla fattispecie oggetto del suo giudizio, trattandosi di genitori (per quanto dello stesso sesso) con ventennale convivenza, poi confluita in un matrimonio regolarmente celebrato all'estero, in cui il coniuge del genitore ha adottato il figlio di quest'ultimo.

Il giudice *a quo* muove, infatti, dal presupposto che il matrimonio contratto all'estero tra persone del medesimo sesso non possa più essere considerato contrario all'ordine pubblico, in quanto detto matrimonio, nel nostro ordinamento, pur improduttivo di effetti giuridici, non sarebbe inesistente (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 15 marzo 2012, n. 4184). Inoltre, il giudice *a quo* evoca alcune decisioni in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe affermato che la coppia formata da persone dello stesso sesso è da considerare “famiglia” (sentenza 24 giugno 2010, *Schalk e Kopf contro Austria*, e sentenza 19 febbraio 2013, *X e altri contro Austria*). Infine - ricorda sempre il rimettente - la stessa Corte costituzionale avrebbe riconosciuto che la coppia omosessuale rientra tra le formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 170 del 2014).

Il Tribunale per i minorenni di Bologna ritiene pertanto che la disciplina «in materia di riconoscimento dell'adozione perfezionatasi all'estero» sia censurabile sotto due distinti profili.

In primo luogo, gli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983 violerebbero gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto, per la sola omosessualità dei genitori, esse impedirebbero in modo assoluto alla famiglia formatasi all'estero di continuare ad essere “famiglia” anche in Italia. Il giudice *a quo* ricorda come la Corte costituzionale abbia affermato che, pur spettando al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento delle unioni omosessuali, è ad essa riservata la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni (sentenza



n. 138 del 2010). Il rimettente, pur riconoscendo l'interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio e della famiglia, ritiene che non possa essere totalmente sacrificato il contrapposto interesse della coppia omogenitoriale a che l'unione dei membri della famiglia non sia cancellata in modo completo e irreversibile.

La questione non riguarda qui - precisa il Tribunale rimettente - il rapporto di coniugio tra persone dello stesso sesso, ma esclusivamente il rapporto genitoriale e l'interesse preminente del minore al suo riconoscimento.

In secondo luogo, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina censurata contrasti con gli artt. 2, 3, 30, 31 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 8 e 14 della CEDU, in quanto il divieto assoluto di riconoscimento della decisione straniera cancellerebbe «in modo netto e irrazionale» la possibilità, per il giudice italiano, di condurre un vaglio sull'effettivo interesse del minore, vanificando principi di matrice internazionale ed europea.

Il rimettente, su tale aspetto, ricorda anzitutto i principi espressi in alcuni trattati internazionali: la 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 della quale «[i]n 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» (art. 3, comma 1); la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (art. 24, comma 2). Dai trattati in questione emergerebbe la necessità che, in ogni atto comunque riguardante il minore, il suo interesse debba sempre essere considerato preminente. Disposizioni come quelle censurate impedirebbero, invece, al giudice di verificare quale sia l'interesse del fanciullo e, dunque, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, e con gli artt. 2, 30 e 31 Cost., che assicurano al minore il diritto fondamentale ad una famiglia.

Inoltre, l'impossibilità di riconoscere il provvedimento di adozione, formatosi all'estero, in favore di una famiglia omogenitoriale, si paleserebbe in contrasto con gli artt. 8 e 14 della CEDU. Il giudice *a quo* ricorda i principi espressi dalla Corte EDU nella sentenza 19 febbraio 2013, X e altri contro Austria, e nella sentenza 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo. In particolare, in quest'ultima decisione, la Corte EDU avrebbe riscontrato una violazione dell'art. 8 della CEDU da parte dell'autorità che si era rifiutata di riconoscere una sentenza straniera di adozione piena, poiché, quando si è già formata di fatto una famiglia, è inammissibile un rigetto della richiesta di riconoscimento della sentenza straniera che contrasti con l'interesse del minore nel caso concreto: la Corte EDU avrebbe, cioè, affermato che, «quando si è già formata di fatto una famiglia, è inammissibile un rigetto della richiesta di exequatur che contrasti con l'interesse del minore nel caso concreto».

5.- Espone, infine, il giudice *a quo* che le questioni prospettate sarebbero rilevanti, in quanto, in assenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, sarebbe preclusa allo stesso rimettente una valutazione del superiore interesse del minore ad ottenere il riconoscimento, anche nell'ordinamento italiano, del vincolo di filiazione già regolarmente costituito per un ordinamento giuridico straniero. In assenza di una pronuncia di accoglimento - secondo il giudice *a quo* - il ricorso andrebbe senz'altro rigettato.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha spiegato intervento nel presente giudizio di legittimità costituzionale con atto depositato il 17 febbraio 2015, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il Tribunale per i minorenni di Bologna, omettendo la doverosa ricerca di una soluzione costituzionalmente orientata della fattispecie sottoposta al suo giudizio, avrebbe erroneamente trascurato la possibilità di riconoscere la sentenza straniera secondo una disposizione diversa da quelle censurate, e cioè l'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, la quale consente l'adozione «in casi particolari», avuto specifico riguardo alla «constatata impossibilità di affidamento preadottivo».

Dopo aver ricordato che, sulla base di tale disposizione, è stata ammessa l'adozione internazionale da parte di una persona singola, quando la stessa corrisponda all'interesse del minore (è ricordata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 347 del 2005), e assumendo che tale condizione rilevi «per analogia» anche nel caso di «persona same sex coniugata in altro Paese con il genitore biologico», l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, essendo ammessa l'adozione internazionale da parte di persona singola, dovrebbe a maggior ragione concludersi che possa essere riconosciuta una decisione in tal senso assunta dal giudice straniero.

Né - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - tale riconoscimento sarebbe impedito dall'obbligo, stabilito dall'art. 35, comma 3, della legge n. 184 del 1983, di osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale in materia di famiglia e minori. In particolare, riguardo al matrimonio contratto all'estero fra persone dello stesso sesso, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che la Corte di cassazione, pur avendo escluso che tale matrimonio possa essere trascritto negli atti dello stato civile, avrebbe, tuttavia, riconosciuto come lo stabile nucleo fondato su una relazione omosessuale vanti un diritto alla protezione della vita familiare ai sensi dell'art. 8 della CEDU, e che



da ciò deriverebbe anche la possibilità di adire il giudice a tutela di specifiche situazioni (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 15 marzo 2012, n. 4184). Tale indirizzo giurisprudenziale sarebbe armonico rispetto alle decisioni della Corte EDU (in particolare, alla sentenza 24 giugno 2010, Schalk e Kopf contro Austria). Sono, infine, richiamate anche le sentenze della Corte costituzionale n. 138 del 2010 e n. 170 del 2014, le quali avrebbero affermato la «rilevanza anche giuridica dell'unione omosessuale».

D'altra parte - prosegue l'Avvocatura generale dello Stato - la questione dell'adozione ad opera di persone singole e quella della relazione matrimoniale non suscettibile di riconoscimento sarebbero contigue, ma non coincidenti, aprendosi spazi per la soluzione dell'una indipendentemente dalla disciplina della seconda. La giurisprudenza di merito avrebbe già applicato l'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 al caso dell'adozione, da parte di una donna, della figlia naturale della sua compagna e coniuge, in relazione ad un matrimonio celebrato all'estero (è citata la sentenza del Tribunale per i minorenni di Roma 30 luglio 2014, n. 299). La clausola dell'impossibilità dell'affidamento preadottivo - se interpretata tale impossibilità come causata da impedimenti di "diritto", oltretutto da ostacoli "di fatto" - sarebbe utilizzabile come «"porta aperta" sui cambiamenti che la nostra società ci propone». Tale soluzione si imporrebbe a maggior ragione nei casi in cui si tratti solo di riconoscere un rapporto adottivo già istituito all'estero, quando essa appaia corrispondere agli interessi del minore preso in considerazione.

Non sarebbe, infine, d'ostacolo alla soluzione proposta la decisione della Corte di cassazione secondo la quale non potrebbero essere trascritti nei registri dello stato civile provvedimenti esteri di adozione legittimante, se non con riguardo a coniugi uniti in matrimonio (sezione prima civile, 14 febbraio 2011, n. 3572). In quel caso - sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato - era stata rilevata la portata ostativa dell'effetto legittimante del provvedimento da trascrivere, ma non era stata esclusa la possibilità di riconoscere l'adozione del singolo con effetti non legittimanti. E, del resto, la Corte di cassazione avrebbe, in altra occasione, ammesso finanche la possibilità di adozioni legittimanti, se corrispondenti all'interesse del minore (è citata la sentenza della sezione prima civile, 18 marzo 2006, n. 6078).

7.- In data 16 febbraio 2015 l'associazione Avvocatura per i diritti LGBTI ha depositato «atto di costituzione e intervento nel giudizio di legittimità costituzionale», chiedendo che le questioni sollevate dal Tribunale per i minorenni di Bologna siano ritenute fondate.

In apertura dell'atto, la citata Associazione riconosce che la giurisprudenza costituzionale tendenzialmente esclude l'ammissibilità dell'intervento di soggetti che non siano parti del giudizio principale o portatori di un interesse immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. È sollecitata, però, un'apertura della giurisdizione costituzionale al contributo di enti esponenziali volti alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini, come già avvenuto, in parte, grazie ad alcune decisioni della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 45 del 2005, 76 del 2001 e 314 del 1992, nonché le ordinanze n. 250 del 2007 e n. 389 e n. 50 del 2004). La difesa e l'affermazione dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali e transessuali, anche con riguardo specifico a giudizi celebrati innanzi alle Corti nazionali e sovranazionali, costituisce d'altra parte - osserva l'interveniente - uno specifico obiettivo statutario dell'Associazione.

L'atto di intervento prosegue con una diffusa esposizione delle ragioni che imporrebbero il riconoscimento della sentenza statunitense cui si riferisce il giudizio principale, e comunque esponendo le ragioni che dovrebbero indurre la Corte costituzionale all'accoglimento della questione sollevata dal giudice *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale per i minorenni di Bologna solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), «nella parte in cui - come interpretati secondo diritto vivente - non consentono al giudice di valutare, nel caso concreto, se risponda all'interesse del minore adottato (all'estero), il riconoscimento della sentenza straniera che abbia pronunciato la sua adozione in favore del coniuge del genitore, a prescindere dal fatto che il matrimonio stesso abbia prodotto effetti in Italia (come per la fattispecie del matrimonio tra persone dello stesso sesso)», per violazione degli artt. 2, 3, 30, 31 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Gli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost. sarebbero violati perché le disposizioni censurate determinerebbero un'irragionevole compressione del diritto fondamentale del minore alla conservazione del nucleo familiare in cui è stabilmente inserito.

Le disposizioni censurate, inoltre, contrasterebbero con l'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU, nella parte in cui questi ultimi impediscono ad un'autorità pubblica di interferire nella vita familiare - e, in particolare, di ostacolare la vita familiare di un nucleo che si è già formato - salvo che tale ingerenza sia prevista dalla legge, persegua uno o più degli scopi previsti dalla norma convenzionale, e sia necessaria, in una società democratica, al fine di raggiungere tali finalità.



2.- In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione Avvocatura per i diritti LGBTI. Tale associazione chiede che il suo intervento sia dichiarato ammissibile, in quanto la difesa e l'affermazione dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali e transessuali, anche con riguardo a giudizi celebrati innanzi alle Corti nazionali e sovranazionali, costituisce uno specifico obiettivo statutario dell'associazione.

Non può che essere ribadito, tuttavia, il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale non possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale i soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, da ultimo, in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, sentenze n. 221, n. 178 e n. 37 del 2015, n. 162 del 2014; ordinanze n. 156 del 2013 e n. 150 del 2012).

Nel caso in esame, appare evidente come la posizione giuridica di tale associazione non risulti suscettibile di essere pregiudicata in alcun modo dall'esito del giudizio di costituzionalità, in quanto il rapporto sostanziale dedotto in causa concerne solo profili attinenti alla posizione dei soggetti privati parti del giudizio *a quo*.

3.- La questione è inammissibile, non già per gli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato, peraltro inconferenti rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, bensì per le diverse ragioni di seguito illustrate.

3.1.- In primo luogo, trascurando di compiere una corretta ricognizione del quadro normativo di riferimento, il Tribunale per i minorenni affronta in modo contraddittorio la questione relativa all'esistenza della propria potestas iudicandi sulla fattispecie sottoposta a giudizio.

Nel suo *iter* logico-argomentativo, il giudice rimettente opera, infatti, un immediato ma indistinto riferimento all'art. 41 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), in tema di riconoscimento dei provvedimenti stranieri in materia di adozione.

L'articolo appena citato, tuttavia, nei suoi due commi, prevede due ben diversi procedimenti per giungere a tale riconoscimento.

Il comma 1 stabilisce, quale regola di carattere generale, un riconoscimento "automatico" dei provvedimenti stranieri in materia di adozione, attraverso il rinvio agli artt. 64, 65 e 66 della medesima legge, relativi, rispettivamente, alle sentenze straniere, ai provvedimenti stranieri e ai provvedimenti stranieri di volontaria giurisdizione.

Il comma 2, invece, stabilendo che «[r]estano ferme le disposizioni delle leggi speciali in materia di adozione dei minori», opera un riferimento alla disciplina contenuta nella legge n. 184 del 1983 e dunque, anzitutto, agli artt. 35 e 36 di tale legge, i quali prevedono che il riconoscimento in parola sia subordinato ad un vaglio da parte del Tribunale per i minorenni.

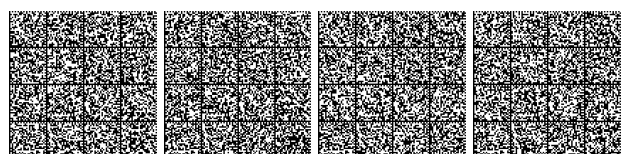
Il giudice *a quo* non distingue tra questi due diversi procedimenti di riconoscimento. Dapprima, infatti, egli afferma che la sentenza statunitense di adozione - che è chiamato a riconoscere - risponde a «tutte le condizioni di carattere procedurale e processuale» previste dagli artt. 64, 65 e 66 della legge n. 218 del 1995, quelle a cui rinvia il comma 1 dell'art. 41 della medesima legge; immediatamente dopo, però, aggiunge che l'adozione non può essere dichiarata efficace in Italia perché non risponde ai requisiti previsti dalla normativa interna in materia di adozione di minori, in particolare, a quelli previsti agli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983, richiamati dal comma 2 del citato art. 41.

La contraddittorietà di tale percorso argomentativo risulta evidente, poiché l'applicazione della legislazione speciale in materia di riconoscimento della sentenza di adozione internazionale di minori - che richiede un previo vaglio giudiziale, ad opera del Tribunale per i minorenni - non può che escludere il contemporaneo rinvio alle disposizioni ordinarie sul riconoscimento "automatico" dei provvedimenti stranieri.

La giustificazione che il giudice *a quo* fornisce in ordine all'esistenza della propria potestas iudicandi esibisce così un difetto di motivazione sulla rilevanza: se egli avesse ritenuto che la sentenza straniera dovesse essere riconosciuta "in modo automatico", ai sensi del comma 1 dell'art. 41 della legge n. 218 del 1995, avrebbe dovuto dichiarare inammissibile la domanda, poiché, in tale ipotesi, il provvedimento straniero potrebbe essere direttamente presentato all'ufficiale di stato civile per la trascrizione; se, invece, avesse adeguatamente motivato in ordine al fatto che la legge n. 218 del 1995 gli consentiva di svolgere un "giudizio" ai fini del riconoscimento della sentenza di adozione pronunciata all'estero, avrebbe dovuto fare riferimento unicamente all'art. 41, comma 2, della legge n. 218 del 1995 e alle pertinenti disposizioni della legge n. 184 del 1983.

3.2.- In realtà, richiamando la disposizione da ultimo citata, il giudice *a quo* ha erroneamente ritenuto applicabile al caso oggetto del suo giudizio la disciplina in tema di riconoscimento delle sentenze di adozione internazionale di minori, riconducendo la fattispecie da cui origina il giudizio principale all'art. 36, comma 4, della legge n. 184 del 1983, che estende il controllo giudiziale del Tribunale per i minorenni ad una particolare ipotesi di adozione di minori stranieri in stato di abbandono da parte di cittadini italiani.

Tale disposizione - relativa al riconoscimento di decisioni di adozione assunte in Stati che risultano parti della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata e resa esecutiva con legge 31 dicembre 1998, n. 476, o che abbiano stipulato specifici accordi bilaterali



con lo Stato italiano - stabilisce che «[l']adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione».

Il rimettente, ricordando come la Corte di cassazione (sezione prima civile, 14 febbraio 2011, n. 3572) abbia ritenuto che, anche in tale ipotesi, il giudice debba verificare se la sentenza pronunciata all'estero contrasti con i «principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori» - limite contenuto nel comma 3 dell'art. 35 - solleva le questioni di legittimità costituzionale in esame, assumendo che proprio quel limite impedirebbe il riconoscimento della sentenza pronunciata negli Stati Uniti d'America come un'adozione in casi particolari del figlio del coniuge (ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera b, della legge n. 184 del 1983) nell'ambito di una coppia dello stesso sesso.

Queste, dunque, le ragioni del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, che, peraltro, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione coinvolge, nella loro interezza, gli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983; mentre, nella motivazione, si appunta soltanto sul comma 4 dell'art. 36 e sul comma 3 dell'art. 35.

La fattispecie da cui ha avuto origine il giudizio di costituzionalità non è, però, correttamente riconducibile all'art. 36, comma 4, della legge n. 184 del 1983.

Il Tribunale per i minorenni di Bologna ritiene evidentemente determinante il fatto che la ricorrente sia - al momento del ricorso - cittadina italiana. Non considera, tuttavia, che, al momento dell'adozione, ella era solo cittadina americana e che l'adozione pronunciata negli Stati Uniti d'America nel 2004 riguardava una bambina di cittadinanza americana. Ha quindi erroneamente ricondotto la fattispecie oggetto del proprio giudizio ad una disposizione - appunto il citato art. 36, comma 4 - volta ad impedire l'elusione, da parte dei soli cittadini italiani, della rigorosa disciplina nazionale in materia di adozione di minori in stato di abbandono, attraverso un fittizio trasferimento della residenza all'estero.

L'inadeguata individuazione, da parte del giudice rimettente, del contesto normativo determina, dunque, un'erronea qualificazione dei fatti sottoposti al suo giudizio, tale da riverberarsi sulla rilevanza delle questioni proposte (*ex plurimis*, ordinanze n. 264 del 2015 e n. 116 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 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 legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale per i minorenni di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 77

Sentenza 8 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Imposte e tasse - Inclusione, tra le risorse attribuite all'Erario, di quelle relative al gettito dell'IVA, riscosso sul territorio regionale siciliano, calcolato sull'incremento delle accise sui carburanti.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757; decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 e del decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 4 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2013.

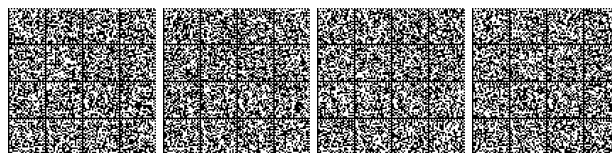
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 febbraio 2013 e depositato il 12 febbraio 2013, la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Moda-



lità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2012, n. 122), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 289 del 12 dicembre 2012.

Ad avviso della ricorrente, la nota ed il decreto menzionati violerebbero le competenze ad essa attribuite dagli artt. 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché il principio di leale collaborazione.

1.1.- La Regione siciliana premette che il decreto impugnato sarebbe attuativo dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1º agosto 2012, n. 122. La disposizione affida ad un decreto ministeriale il compito di stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali relativo alle risorse derivanti dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, gettito attribuito all'Erario dal precedente comma 3 per alimentare il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La ricorrente riferisce che lo schema del decreto in questione le era stato preventivamente sottoposto e che detto Ministero, con la nota impugnata, nel dare riscontro - senza condividerle - alle osservazioni formulate, aveva trasmesso la versione definitiva dello stesso, successivamente adottato.

Tanto premesso, la ricorrente lamenta che la nota ed il decreto pretendano di includere tra le risorse riservate allo Stato anche il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) calcolata sull'incremento delle accise applicate sui carburanti, gettito riscosso nel territorio siciliano ed ammontante - da giugno a dicembre 2012 - ad euro 1.169.273,25. Ciò integrerebbe una violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, atteso che tale entrata, diversamente da quella costituita dalle accise, sarebbe di sua integrale spettanza e non sussisterebbero gli estremi per la riserva erariale. In particolare, quest'ultima richiederebbe una previsione legislativa che nella fattispecie difetterebbe, limitandosi l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 74 del 2012 a contemplare la sola accisa sui carburanti. Dunque, tanto la nota quanto il decreto avrebbero ecceduto dal disposto normativo.

Tali atti contrasterebbero anche con il principio di leale collaborazione, in quanto, malgrado l'attivazione del meccanismo funzionale al raggiungimento dell'intesa, il Ministero non avrebbe provveduto solo previa reiterazione delle trattative volte a superare le divergenze insorte con la Regione.

In via subordinata, la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012, ove ritenesse che gli atti censurati ne abbiano fatto corretta applicazione.

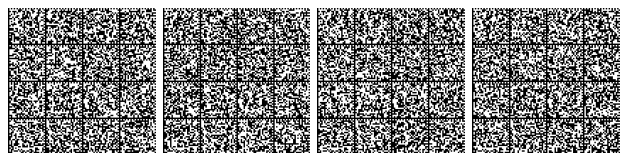
2.- Con atto depositato il 14 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1.- Il resistente eccepisce, anzitutto, il difetto di tono costituzionale del conflitto, atteso che la controversia non verterebbe sull'appartenenza del potere, ma sul suo esercizio, che sarebbe avvenuto in violazione della legge, ossia dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012, il quale, nell'impostazione della ricorrente, non includerebbe anche il gettito dell'IVA tra le entrate riservate all'Erario.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito in ragione dell'erroneità della tesi interpretativa propugnata dalla Regione.

Devolvendo al Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma «le risorse derivanti dall'aumento, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante», la norma avrebbe riguardato sia le maggiori entrate a titolo di accisa che quelle, conseguenti, a titolo di IVA, da calcolarsi sull'ammontare inclusivo dell'accisa.

D'altra parte, la stessa *ratio* dell'intervento legislativo - integrata dalla finalità di reperire risorse per la ricostruzione delle zone terremotate e non certo di incrementare le entrate a beneficio della Regione siciliana - avallerebbe detta interpretazione. Tanto più che, secondo il resistente, non avrebbe avuto senso affidare ad un successivo decreto il compito di stabilire «le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario» se la riserva fosse limitata al solo maggior gettito delle accise, già di spettanza statale a termini di statuto.



Nemmeno sarebbe configurabile la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, che, in caso di riserva all'Erario di nuove entrate tributarie, opererebbe nei rapporti tra Stato e Regione siciliana solo ove sia complessa la determinazione in concreto del gettito in questione, ipotesi che non ricorrerebbe nella fattispecie. In ogni caso detto principio, attuato attraverso la consultazione, non avrebbe imposto di protrarre l'interlocuzione fino al raggiungimento dell'accordo.

In ordine all'autorimessione, invocata dalla Regione, ad avviso della difesa erariale essa sarebbe inammissibile, in quanto la ricorrente avrebbe dovuto impugnare in via principale le norme della cui lesività si duole. Comunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012 sarebbe manifestamente infondata, in quanto sussisterebbero le condizioni indicate dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 per la riserva allo Stato del gettito in considerazione, ossia la novità dell'entrata tributaria cui sia impressa una specifica destinazione rispondente ad una finalità statale.

2.2.- Con memoria depositata il 16 febbraio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito l'eccezione d'inaammissibilità del conflitto per difetto di tono costituzionale e, nel merito, la sua infondatezza, oltre a negare la sussistenza degli estremi perché questa Corte sollevi innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º agosto 2012, n. 122).

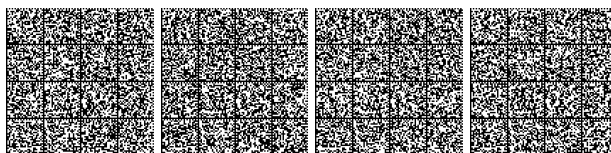
Quest'ultimo, attuativo dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012) - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 1º agosto 2012, n. 122 - identifica il maggior gettito di competenza delle autonomie speciali relativo alle risorse derivanti dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante; risorse destinate ad alimentare, ai sensi del precedente comma 3, il Fondo statale per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma in pianura padana del 2012.

La ricorrente riferisce che lo schema del decreto le era stato preventivamente sottoposto e che il Ministero con la nota impugnata, nel dare riscontro - senza condividerle - alle osservazioni formulate, aveva trasmesso la versione definitiva dello stesso decreto, successivamente adottato.

Tanto premesso, la ricorrente lamenta che la nota ed il decreto pretendano di includere tra le risorse attribuite allo Stato anche il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) calcolata sull'incremento delle accise sui carburanti - assestandone l'integrale spettanza alla Regione - in difetto degli estremi previsti per la riserva erariale. Di qui la violazione degli artt. 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione, atteso che, malgrado l'attivazione del meccanismo della previa intesa, il Ministero non avrebbe provveduto solo a seguito di reiterate trattative volte a superare le divergenze.

2.- Va anzitutto disattesa l'eccezione di difetto di tono costituzionale sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale la doglianza concernente l'attribuzione all'Erario dell'incremento di gettito relativo all'IVA si risolverebbe nella deduzione del contrasto degli atti censurati con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 74 del 2012, che farebbe riferimento esclusivamente al maggior gettito delle accise sui carburanti.

Questa Corte ha infatti affermato che «la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente [...] conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006)» (sentenza n. 235 del 2015), il quale deve essere riconosciuto sebbene il conflitto «abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione» (sentenza n. 137 del 2014).



3.- Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione siciliana è tuttavia inammissibile per una diversa ragione.

Giova in proposito ricordare che questa Corte «ha già sottolineato l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (*ex plurimis*, sentenza n. 144 del 2013).

Gli atti impugnati sono meramente consequenziali rispetto all'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012, a suo tempo non impugnato dalla Regione siciliana.

Come già evidenziato, il citato comma 3 prevede che affluisca al Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il maggior gettito tributario derivante dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota delle accise sui carburanti, mentre il successivo comma 4 demanda ad un decreto ministeriale di stabilire le modalità di individuazione del «maggior gettito di competenza delle autonomie speciali» da attribuire all'Erario.

Dette disposizioni contemplano una riserva erariale che riguarda «le risorse derivanti dall'aumento» menzionato, locuzione sufficientemente ampia da includere tutte le maggiori entrate che l'aumento genera, ossia anche il maggior gettito dell'IVA applicata, facendo concorrere le accise alla formazione della base imponibile (a prescindere dalla legittimità di tale condotta, che nella fattispecie non viene in rilievo).

La descritta interpretazione normativa, oltre che conforto nel dato letterale, trova riscontro nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge e nei lavori preparatori concernenti la successiva legge di conversione.

Alla stregua di quanto precede si deve concludere che la riserva riguarda tanto il maggior gettito delle accise sui carburanti quanto il maggior gettito dell'IVA ad esso correlato.

Ne consegue che gli atti in relazione ai quali è stato promosso il conflitto non affermano o realizzano direttamente ed autonomamente l'acquisizione all'Erario del gettito dell'IVA derivante dall'aumento dell'aliquota delle accise sui carburanti - e quindi l'asserita violazione degli artt. 36 dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - ma si limitano a ribadire, esplicitare ed attuare quanto già prescritto dall'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012.

Più in particolare, la nota n. 26757 del 5 dicembre 2012 ha carattere confermativo ed esplicativo delle disposizioni poc'anzi richiamate, essendo anch'essa diretta «ad affermare la spettanza allo Stato delle entrate» (sentenza n. 369 del 2010) dovute a titolo di IVA ed a chiarire le ragioni normative dell'attribuzione. Il decreto del 5 dicembre 2012, a sua volta, ha natura meramente consequenziale, in quanto si limita ad indicare l'entità del gettito - anche dell'IVA - dipendente dall'aumento dell'aliquota tributaria «ed a definire le modalità concrete dell'acquisizione del maggior gettito» (sentenza n. 144 del 2013) a carico delle autonomie speciali, specificando «i termini concreti» (sentenza n. 30 del 2012) della previsione normativa.

Inoltre, poiché lo stesso art. 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012 non prevede alcuna forma di collaborazione con la Regione siciliana per l'adozione del decreto ministeriale - tantomeno che esso sia frutto d'intesa da perseguirsi attraverso reiterate trattative - le considerazioni che precedono debbono estendersi anche al secondo profilo di censura dedotto dalla ricorrente, ossia alla violazione del principio di leale collaborazione. Giova peraltro rammentare che quest'ultimo impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana - mediante l'interlocuzione sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista - solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2013) e che «Al termine del procedimento, com'è naturale, una decisione finale deve comunque intervenire, ad opera degli organi centrali, anche se vi sia dissenso da parte della Regione» (sentenza n. 98 del 2000).

Alla luce delle considerazioni che precedono, dalla mancata impugnazione dell'atto legislativo presupposto discende l'inammissibilità del conflitto.

4.- La suddetta inammissibilità impedisce di prendere in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale prospettata nel ricorso (sentenza n. 144 del 2013) ed avente ad oggetto l'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160077

N. 78

Sentenza 9 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Processo tributario - Determinazione del contributo unificato in caso di ricorso cumulativo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 14, comma 3-*bis*, nella parte modificata dall'art. 1, comma 598, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

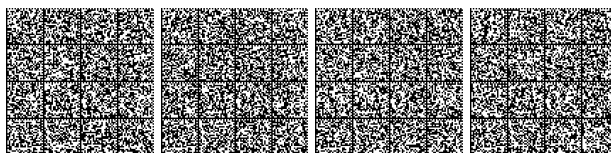
Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte modificata dall'art. 1, comma 598, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la



formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso nel procedimento vertente tra la Ges.A.C. srl in liquidazione e il Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio di segreteria della Commissione tributaria provinciale di Campobasso, con ordinanza del 7 maggio 2015, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Campobasso, con ordinanza del 7 maggio 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 3-*bis* dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*), d'ora in avanti TUSG, nella parte modificata dell'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), per violazione degli artt. 3, 53, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Riferisce il rimettente che la società Ges.A.C. srl. in liquidazione ha proposto ricorso contro due inviti bonari di pagamento notificati dalla direttrice della segreteria della medesima Commissione tributaria con i quali, rilevato l'insufficiente versamento dei contributi unificati effettuato dalla società in relazione a due ricorsi cumulativi contro varie intimazioni di pagamento, ricalcolati gli importi dovuti in base ai singoli atti impugnati in relazione a ciascuno di detti ricorsi cumulativi, come disposto dall'art. 14, comma 3-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 (nel testo modificato dall'art. 1, comma 598, della legge n. 147 del 2013), aveva rideterminato la misura dei contributi unificati in euro 90,00 per il primo ricorso ed in euro 1.280,00 per il secondo.

La ricorrente difatti, per il primo ricorso cumulativo avente ad oggetto 3 intimazioni di pagamento di tributi per un importo totale di euro 1.524,67, aveva versato il contributo unificato pari ad euro 30,00 calcolato sulla somma totale predetta, mentre per il secondo ricorso cumulativo, avente ad oggetto 19 intimazioni di pagamento di tributi per un importo complessivo di euro 74.563,21, aveva versato il contributo unificato pari a ad euro 250,00, calcolato anch'esso sull'importo totale dei tributi.

La predetta società si doleva che il contributo unificato, in caso di ricorso avverso più atti di accertamento, fosse stato calcolato dalla segreteria della Commissione tributaria provinciale con riferimento ai valori dei singoli atti e non sulla somma dei detti valori, ed eccepiva la illegittimità costituzionale della modifica recata all'art. 14, comma 3-*bis*, del TUSG, disposta con la legge di stabilità del 2014 a decorrere dal 1° gennaio 2014, per violazione degli artt. 3, 53, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

La Commissione tributaria provinciale di Campobasso, premesso di aver ritenuto il ricorso ammissibile in quanto i due inviti bonari dovevano ritenersi atti autonomamente impugnabili, sebbene non ricompresi tra quelli previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), evidenzia che la questione sollevata sarebbe rilevante in quanto l'oggetto della controversia sarebbe proprio il criterio di determinazione del contributo unificato che, secondo il ricorrente, dovrebbe essere rapportato alla somma totale dei tributi oggetto dei vari provvedimenti impugnati con i due ricorsi cumulativi proposti mentre, secondo la resistente segreteria della medesima Commissione tributaria provinciale, dovrebbe essere rapportato alla somma dei contributi previsti per ciascuno dei provvedimenti indicati in ciascuno dei due ricorsi cumulativi, così come disposto dal vigente comma 3-*bis* dell'art. 14 del TUSG, con conseguente maggiore esborso, come richiesto negli avvisi bonari opposti, rispetto a quanto versato dal ricorrente.

Relativamente alla non manifesta infondatezza, espone il giudice *a quo* che il citato art. 14, comma 3-*bis*, prima della vigente formulazione, disponeva che il contributo unificato dovesse essere «determinato ai sensi del comma 5 dell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni».

Il comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 a sua volta disponeva che «Per valore della lite si intende l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato; in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste». A decorrere dal 1° gennaio 2014, con l'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge n. 147 del 2013, è stato modificato il comma 3-*bis* dell'art. 14 del TUSG, nel senso che dopo la parola «determinato» sono state aggiunte le parole «, per ciascun atto impugnato anche in appello».



Secondo il rimettente la finalità della riformulazione del comma 3-*bis* sarebbe indubbiamente quella di conseguire maggiori entrate tributarie, effetto già prodotto dalla interpretazione sostenuta, relativamente alla disciplina previgente, dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento amministrazione generale personale e servizi contributo unificato nel processo tributario, con la direttiva del 14 dicembre 2012, n. 2/DGT. Diversamente, si prosegue, con riguardo a ricorsi concernenti contributi unificati versati prima del gennaio 2014, la medesima Commissione tributaria provinciale di Campobasso si era già pronunciata affermando che per il ricorso cumulativo il contributo unificato doveva essere determinato sulla base del valore costituito dalla somma dei vari tributi (al netto di sanzioni ed interessi) oggetto dei provvedimenti impugnati, oppure dalla somma delle sole sanzioni in caso di provvedimenti contenenti solo sanzioni.

In merito alla effettiva portata della novella legislativa, secondo il rimettente non sembrerebbe dubitabile che il legislatore abbia proprio voluto disporre che nel ricorso cumulativo il contributo unificato sia calcolato separatamente per ogni atto impugnato assumendo come valore i tributi contenuti nei singoli atti (escluse sanzioni ed interessi), e tanto troverebbe conferma nel dossier del Servizio studi del Senato (ottobre 2013 n. 74) dove si afferma che «con specifico riferimento all'ambito del processo tributario [...] il calcolo del contributo per scaglioni viene effettuato con riguardo a ciascun atto impugnato anche con riguardo ai contenziosi in appello».

Sicché nel caso del presente ricorso, che concerne la determinazione del contributo unificato per due ricorsi cumulativi, contributi versati nell'anno 2014, in base alla legge vigente, ovvero al novellato comma 3-*bis* dell'art. 14 del TUSG, la determinazione del contributo unificato dovrebbe essere effettuata (per entrambi i casi) sommando i contributi previsti per ciascuno dei provvedimenti impugnati con il ricorso cumulativo e non già assumendo l'unico contributo determinato sulla base della somma dei tributi oggetto dei vari provvedimenti, come ritenuto dalla ricorrente.

Secondo la Commissione tributaria provinciale di Campobasso la novella del 2014 violerebbe i principi costituzionali dell'uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), della capacità contributiva (art. 53 Cost.), del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e della tutela giurisdizionale (art. 113 Cost.), nonché del diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo (art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU).

Secondo il rimettente sarebbe innanzi tutto irragionevole e discriminatorio, integrando la lesione degli artt. 3 e 53 Cost., il sacrificio imposto al contribuente, in caso di ricorso cumulativo, a seconda che la determinazione dei contributi unificati riguardi provvedimenti contenenti tributi, od invece solo sanzioni: si tratterebbe di un trattamento differenziato privo di giustificazione, a parità di debito verso l'erario, tra chi debba corrispondere solo tributi rispetto a chi debba corrispondere solo sanzioni, venendo inoltre maggiormente incisa la capacità contributiva del primo rispetto al secondo.

A parere del giudice *a quo* la disposizione di cui al comma 3-*bis* del citato art. 14, secondo la quale in caso di ricorso avverso più atti (ricorso cumulativo o collettivo) il valore della lite deve essere calcolato con riferimento ai singoli atti impugnati, comporterebbe assoluta incoerenza ed irrazionalità poiché a fronte del presupposto impositivo unitario, che consisterebbe in quello dell'iscrizione a ruolo di un solo ricorso per un solo processo (come sarebbe desumibile dall'art. 9 del TUSG) farebbe corrispondere una molteplicità di basi imponibili (i valori dei singoli atti impositivi e non il valore del processo).

Il giudice *a quo* richiama opinioni di dottrina secondo le quali la discrezionalità del legislatore nella determinazione della base imponibile incontrerebbe il limite della necessaria coerenza tra il profilo assunto come rilevante e il presupposto impositivo, poiché l'incoerenza tra il parametro prescelto e il presupposto del tributo introdurrebbe un grave elemento di irrazionalità della disciplina dell'istituto tributario che dovrebbe necessariamente condurre alla dichiarazione di incostituzionalità.

Tale incoerenza, secondo il rimettente, sussisterebbe solo nel processo tributario poiché in quello civile - sul quale è modellato il primo -, in caso di cumulo oggettivo delle domande, il contributo unificato sarebbe quantificato su una base imponibile unitaria (somma delle domande) in tal modo rispettandosi pienamente il canone della coerenza tra presupposto e base imponibile del tributo.

Secondo la Commissione tributaria provinciale di Campobasso il principio di uguaglianza e ragionevolezza sarebbe, altresì, violato considerando le diverse modalità di accertamento che per legge o per volontà dell'ente impositore siano adottate per recuperare tributi di pari valore: in tal caso diversa sarà la determinazione del contributo unificato nell'ipotesi di un unico atto contenente più tributi (unico contributo unificato determinato in base alla somma dei tributi) od in quella invece di più atti contenenti gli stessi tributi relativi ad annualità diverse (somma dei contributi dovuti per ciascuno degli atti), come si è verificato nelle fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

In via esemplificativa, il rimettente espone il caso di due distinti processi azionati da due contribuenti aventi identico debito tributario di euro 150.000,00, debito contestato al primo con un solo provvedimento e al secondo con tre distinti provvedimenti, ciascuno di euro 50.000,00. Con l'applicazione del novellato comma 3-*bis* dell'art. 14 del TUSG, in presenza di debito tributario di ammontare complessivamente identico, il primo contribuente dovrà corri-



spondere un contributo (euro 500,00) di ammontare inferiore a quello (euro 750,00) che dovrà corrispondere il secondo. E tanto, secondo il rimettente, sebbene chi presenti un unico ricorso cumulativo agevolerebbe le esigenze di snellezza e celerità della giustizia, eliminando, altresì, il pericolo di contrasto di giudicati.

Ancora più evidente sarebbe il caso in cui sia appellata una sola sentenza emessa in esito ad un processo in cui sia stata disposta la riunione di due ricorsi ciascuno di importo superiore ad euro 200.000,00. In tal caso l'applicazione del novellato comma 3-bis comporterebbe l'applicazione di un contributo pari ad euro 3.000,00 (euro 1.500,00 più euro 1.500,00) mentre, applicando il criterio del valore del processo, secondo la previgente formulazione legislativa, il contributo sarebbe stato pari al valore massimo, ovvero ad euro 1.500,00.

Il principio di uguaglianza e ragionevolezza sarebbe, altresì, violato in considerazione della diversa disciplina dettata per le domande azionate cumulativamente nel processo civile, ex artt. 10 e 104 del codice di procedura civile, non essendo ravvisabile, secondo il rimettente, alcuna valida ragione per la differenziazione, essendo identico il presupposto della imposizione («iscrizione a ruolo di un processo civile [...] amministrativo o tributario») ed essendo identico l'indice di capacità contributiva (potere di adire gli organi della giustizia). Si rivelerebbe, pertanto, del tutto evidente la illogicità di una normativa che, solo per esigenze di cassa, impone un diverso e molto più oneroso sistema di calcolo degli obblighi tributari, per il processo tributario rispetto al processo civile, dovendosi, peraltro, escludere la ravvisabilità di un particolare interesse fiscale nel processo tributario.

Né, prosegue il giudice *a quo*, potrebbe in contrario rilevarsi che il processo tributario ha natura impugnatoria a differenza del processo civile, poiché la predetta natura impugnatoria potrebbe sussistere anche nel processo civile, sia in primo grado (opposizione a decreto ingiuntivo) che in secondo grado, dove è connaturata la natura impugnatoria.

Secondo il giudice *a quo* la novella recata al comma 3-bis dell'art. 14 citato violerebbe anche l'art. 53 Cost.

Poiché il contributo unificato costituisce un prelievo coattivo, ovvero un tributo, volto al finanziamento delle spese giudiziarie e commisurato al valore del processo, la base imponibile dovrebbe ritenersi costituita dal valore della singola controversia anche se esso abbia per oggetto più atti tributari, poiché esso dovrebbe ritenersi finalizzato a sostenere il costo forfettario di quel processo e non degli atti che ne sono oggetto.

Il comma 3-bis dell'art. 14 violerebbe anche il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., in quanto scoraggerebbe l'iniziativa di coloro che vogliano avvalersi del ricorso cumulativo o collettivo per la difesa delle proprie ragioni.

Inoltre, l'imposizione, per il ricorso cumulativo, di un contributo unificato non rapportato al costo del processo, ma ai singoli atti impugnati, secondo il rimettente si rivelerebbe come un eccessivo peso tributario e, in quanto tale, violerebbe anche l'art. 113 Cost. che assicura che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale.

Infine sostiene il giudice *a quo* che l'imposizione di un contributo gravoso per il ricorso cumulativo o collettivo comprometterebbe seriamente il diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo, diritto garantito dall'art. 117, primo comma, Cost. e dagli artt. 6 e 13 della CEDU.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione.

Premette l'interveniente che il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente sarebbe errato in quanto anche nel regime precedente all'introduzione della novella del 2013 il criterio di calcolo del contributo unificato per i ricorsi tributari cumulativi era dato dal numero di atti impugnati, e non dalla somma dei tributi con essi pretesi. Nondimeno, si prosegue, poiché l'art. 14, comma 3-bis, nella parte relativa agli atti impositivi di tributi, aveva tuttavia dato luogo a dubbi interpretativi, il legislatore del 2013 sarebbe intervenuto per chiarire che il contributo si calcola per ciascun atto impugnato anche in appello. Non si tratterebbe quindi di una disposizione innovativa, essendo comunque pacifico che alla questione discussa nella causa principale si applica il nuovo testo. La questione complessivamente considerata sarebbe inoltre inammissibile perché il rimettente, pur ponendo formalmente questioni di legittimità della disposizione, in sostanza censurerebbe la discrezionalità legislativa nella determinazione delle modalità di applicazione del contributo al caso del presupposto impositivo "complesso", quale è il ricorso cumulativo, specie con riferimento alle censure tratte dall'art. 53 e dall'art. 24 Cost., ove il rimettente non specificherebbe perché la descritta modalità di applicazione sarebbe manifestamente incongrua rispetto alla natura del presupposto impositivo, o sarebbe così gravosa da tradursi in un ostacolo all'effettività della tutela giurisdizionale. Tanto varrebbe anche con riferimento alle censure basate sull'art. 3 Cost., in quanto il rimettente si sarebbe limitato ad osservare che vi è un trattamento diverso tra situazioni che nella loro natura intrinseca sono, però, palesemente non assimilabili.

La questione tratta dall'art. 3 Cost. sarebbe quindi anch'essa inammissibile, in quanto il giudice non avrebbe spiegato perché, nonostante l'oggettiva diversità delle situazioni poste a raffronto, tuttavia il diverso trattamento ad esse riservato relativamente alla determinazione del contributo unificato sarebbe eccessivo e incongruo rispetto a tali differenze.



Nel merito, osserva la Presidenza del Consiglio dei ministri, tutte le questioni sollevate sarebbero comunque infondate.

Quanto al presunto contrasto con l'art. 3 Cost., osserva l'interveniente che il ricorso contro un singolo atto impositivo è iniziativa processuale necessitata dalla struttura del processo tributario come processo di impugnazione dell'atto impositivo entro un termine perentorio e per motivi da dedurre esclusivamente con il ricorso introduttivo (salvo il caso eccezionale in cui siano consentiti i motivi aggiunti). Laddove il ricorso cumulativo contro più atti è iniziativa del tutto facoltativa del ricorrente e, secondo l'interveniente, iniziativa non affatto consentita in via normale dalla giurisprudenza (come, invece, sembrerebbe ritenere il giudice *a quo*): sarebbe, infatti, fermo nella giurisprudenza di legittimità che il ricorso cumulativo è ammissibile solo se in concreto tra i diversi atti impositivi vi sia oggettiva connessione di fatto e di questioni giuridiche, e non vi sia possibile contrasto logico; sicché è inammissibile il ricorso cumulativo proposto contro più atti che siano accomunati dalla sola circostanza di essere diretti contro il medesimo contribuente, senza alcun altro nesso oggettivo tra loro, o il ricorso contro più atti che comporti tesi contraddittorie. La mera identità di importo che può sussistere tra un singolo atto impositivo e la somma di più atti ciascuno di importo minore sarebbe quindi circostanza del tutto irrilevante ai fini che qui interessano (si richiamano in proposito le decisioni della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 30 aprile 2010, n. 10578 e 22 febbraio 2013, n. 4490).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe, altresì, evidente che la scelta per il ricorso cumulativo esprimerebbe una capacità contributiva maggiore della scelta per il ricorso singolo, poiché indubbiamente introduce un processo caratterizzato da maggiore complessità di oggetto e di struttura logica delle questioni da decidere: laddove sia introdotto un processo più complesso, e quindi sia richiesto un servizio pubblico di maggiore "pregio" tecnico, non sarebbe irragionevole che sia richiesto un contributo maggiore. Non vi sarebbe dunque disarmonia tra il presupposto del contributo unificato e la particolare modalità di applicazione di esso in esame (numero degli atti impugnati, anziché somma dei loro valori).

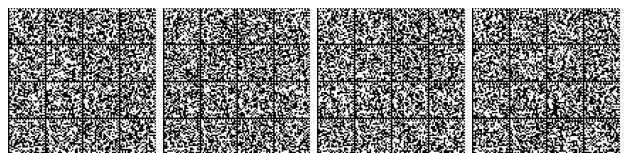
Evidenti sarebbero, poi, secondo l'interveniente, le differenze ontologiche tra processo tributario e processo civile: il processo civile può, infatti, assumere struttura impugnatoria necessaria solo in casi particolari (e non certo la assumerebbe nel caso ipotizzato dal rimettente dell'opposizione a decreto ingiuntivo), quali le impugnative societarie e simili; laddove il processo tributario è necessariamente impugnatorio di atti, sicché si giustificerebbe che il riferimento fondamentale per il calcolo del contributo unificato sia ogni singolo atto impugnato e non la somma complessivamente controversa in ciascun processo. Così come lo sarebbero le differenze tra il processo su atti impositivi di tributi ed il processo su sanzioni tributarie: le sanzioni attengono, si sostiene, all'esercizio di una potestà connessa a quella di imposizione tributaria, ma distinta da essa; esse esprimono la generale potestà punitiva dello Stato nei confronti di comportamenti contrari ai doveri fondamentali di solidarietà sociale, tanto che le medesime fattispecie illecite possono essere spesso oggetto anche di sanzioni penali. La finalità di prevenzione speciale e generale propria delle sanzioni mirerebbe quindi a rafforzare l'effettività delle norme impositive sostanziali, mentre non mirerebbe di per sé, in via primaria, ad assicurare il prelievo di un gettito pecuniario. Il prelievo pecuniario della sanzione sarebbe soltanto il mezzo attraverso cui la sanzione si esplica in concreto; non la finalità essenziale della norma sanzionatoria.

Infine, eccepisce la difesa erariale che anche la censura di illegittimità in relazione all'art. 24 Cost. sarebbe priva di fondamento, poiché comunque la modalità di applicazione del contributo, essendo limitata dai massimi impositivi previsti per ciascun atto impugnato, non si tradurrebbe mai in importi che appaiano manifestamente sproporzionati rispetto al bene della vita perseguito dal ricorrente, e che lo scoraggino, quindi, dal proporre ricorsi cumulativi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*) - nella parte modificata dall'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) - in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 113 e 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il giudice rimettente riferisce che una società (Ges.A.C. srl, in liquidazione) ha proposto ricorso contro due inviti bonari di pagamento notificati dalla segreteria della Commissione tributaria provinciale di Campobasso, in relazione ad altrettanti precedenti ricorsi cumulativi (contro più atti impositivi), proposti dalla predetta società, con cui quest'ultima veniva invitata ad integrare il versamento del contributo unificato, ritenuto insufficiente. La ricorrente si doleva del



fatto che con riguardo ai ricorsi cumulativi il contributo unificato fosse stato calcolato applicando la regola generale prevista per il ricorso contro l'atto singolo, cioè considerando l'importo dei diversi atti impugnati, piuttosto che la somma finale ottenuta cumulando tali importi, come avverrebbe per il processo civile. Tale modalità di calcolo deriverebbe, a suo dire, dall'applicazione della disposizione censurata, come modificata dalla legge di stabilità per il 2014, con la quale è stato disposto che il contributo unificato debba essere «determinato per ciascun atto impugnato, anche in appello», chiarendo che il suddetto criterio trovi applicazione anche nel caso del ricorso cumulativo.

Ad avviso della Commissione tributaria provinciale di Campobasso la novella recata dalla legge di stabilità per il 2014 violerebbe i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), di capacità contributiva (art. 53 Cost.), del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e della tutela giurisdizionale (art. 113 Cost.), nonché del diritto ad un processo equo e ad un rimedio giudiziale effettivo (art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU).

In particolare, il rimettente sottolinea che l'applicazione della norma censurata imporrebbe di chiedere un identico esborso a titolo di contributo unificato a chi attivi un solo processo proponendo un unico ricorso per più atti ed a chi, proponendone uno per ciascun atto impugnato, provochi l'attivazione di molteplici processi. Risulterebbe così notevolmente pregiudicata l'esigenza di snellire e rendere celeri i procedimenti giudiziari, che meglio potrebbe essere soddisfatta con la presentazione di un unico ricorso cumulativo.

La Commissione tributaria assume il contrasto del citato comma 3-bis dell'art. 14 con i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost. ed, in particolare, l'irragionevolezza della nuova disposizione, che opererebbe una discriminazione in ordine all'entità del sacrificio imposto al contribuente nel ricorso cumulativo, nonché laddove prevede una diversa quantificazione dell'ammontare del contributo unificato in caso di provvedimenti concernenti tributi rispetto a quelli che concernano solo sanzioni (per i quali si applicherebbe il principio del cumulo), pur a parità di debito verso l'erario.

La disposizione impugnata, secondo il rimettente, sarebbe, inoltre, incoerente ed irrazionale poiché al presupposto impositivo unitario (iscrizione a ruolo di un solo ricorso, per un solo processo) farebbe corrispondere una molteplicità di basi imponibili (i valori dei singoli atti impositivi e non il valore del processo).

I principi di uguaglianza e ragionevolezza risulterebbero violati anche in comparazione alla disciplina dettata nel processo civile per le domande azionate cumulativamente, alle quali si applicherebbero gli artt. 10 e 104 del codice di procedura civile, essendo identico il presupposto dell'imposizione («iscrizione a ruolo di un processo civile [...] amministrativo o tributario») ed essendo identico l'indice di capacità contributiva, ritenendo illogica una normativa che, per esigenze di cassa, impone un diverso sistema di calcolo degli obblighi tributari per i due gradi di merito, più oneroso nel processo tributario rispetto a quello civile.

La norma, inoltre, contrasterebbe con l'art. 53 Cost. in relazione alla capacità contributiva, in quanto il contribuente che proponga un ricorso cumulativo si troverebbe a pagare a titolo di contributo unificato un importo maggiore di quello corrispondente al valore del processo determinato sulla sommatoria dell'ammontare dei soli tributi (oggetto degli atti impugnati), trattandosi di un onere volto al finanziamento delle spese giudiziarie e commisurato al valore del processo, con la conseguenza che la base imponibile dovrebbe ritenersi costituita dal valore della controversia, anche ove riguardi più atti tributari, in quanto finalizzato a sostenere il costo forfettario di quel processo e non dei singoli atti che ne sono oggetto.

La norma impugnata violerebbe anche il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., in quanto risulterebbe scoraggiata, per i motivi in precedenza evidenziati, l'iniziativa di coloro che vogliano avvalersi del ricorso cumulativo o collettivo per la difesa delle proprie ragioni.

Il rimettente ritiene, inoltre, che la norma impugnata confligga con l'art. 113 Cost., in quanto l'imposizione di un contributo unificato nel ricorso cumulativo non rapportato al costo del processo, ma ai singoli atti impugnati, costituirebbe un eccessivo peso tributario dal quale scaturirebbe una riduzione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

Infine, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ravviserebbe l'illegittimità della disposizione impugnata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto l'imposizione di un contributo così gravoso per il ricorso cumulativo o collettivo comprometterebbe seriamente il diritto ad un processo equo.

2.- Prima di passare all'esame delle questioni così specificate è utile una sintetica ricostruzione, ai soli fini che qui interessano, del quadro normativo e giurisprudenziale inerente al regime di tassazione degli atti giudiziari, dalla quale emerge un contesto eterogeneo dei criteri applicabili, influenzato dalle diverse situazioni sostanziali e processuali che ne sono alla base.

L'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 ha introdotto un nuovo regime di tassazione degli atti giudiziari, costituito da un «contributo unificato» fissato secondo i due criteri, alternativi o concorrenti, della materia e della proporzione al valore della controversia, che sostituisce il sistema previgente basato sul pagamento di una marca da bollo da versare anticipatamente al momento dell'iscrizione a ruolo e sul versamento di diritti di segreteria (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, recante «Disciplina dell'imposta di bollo»).



L'applicazione del contributo unificato è stata estesa al processo tributario dall'art. 37, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - che ha modificato l'art. 9 del d.P.R. n. 115 del 2002.

Quest'ultima disposizione stabilisce, al primo comma, che il contributo unificato di iscrizione a ruolo è dovuto per ciascun grado di giudizio nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario.

Quanto alla determinazione del contributo, l'art. 13 del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce criteri diversi per il processo civile, amministrativo e tributario. Nel primo, per la quantificazione del contributo - come determinato dai primi sei commi del predetto art. 13 - vengono in rilievo sia la materia che il valore della controversia; nel secondo - disciplinato dal comma 6-*bis* del medesimo articolo - è stato adottato il criterio della differenziazione per materia; nel processo tributario - per i ricorsi davanti alle commissioni tributarie - il successivo comma 6-*quater* stabilisce importi crescenti per scaglioni di valore delle liti.

L'art. 14 del d.P.R. n. 115 del 2002 fissa i criteri per l'individuazione degli obbligati al pagamento e per la determinazione del valore dei processi. Nel processo civile il valore, fissato mediante rinvio alle disposizioni del codice di procedura civile, deve risultare da apposita dichiarazione resa dalla parte nelle conclusioni dell'atto introduttivo. Per quanto riguarda il processo amministrativo è prevista una disciplina specifica per i ricorsi in materia di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture e contro i provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti. Nel processo tributario il comma 3-*bis* dell'art. 14, nel testo precedente le modifiche apportate dalla legge n. 147 del 2013, prevedeva che: «[...] il valore della lite, determinato ai sensi del comma 5 dell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, deve risultare da apposita dichiarazione resa dalla parte nelle conclusioni del ricorso, anche nell'ipotesi di prenotazione a debito».

L'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) - precedentemente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23» - stabiliva che «Per valore della lite si intende l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato; in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste».

L'art. 1, comma 598, della legge n. 147 del 2013 ha modificato il menzionato comma 3-*bis* dell'art. 14, specificando che il valore della lite è determinato «per ciascun atto impugnato anche in appello».

A seguito delle modifiche alla disciplina della difesa tecnica, introdotte dal citato d.lgs. n. 156 del 2015, il riferimento al «valore della lite» è stato spostato dal comma 5 (che ha assunto un contenuto diverso) del citato art. 12 al precedente comma 2. Parallelamente, il richiamo al «comma 5», contenuto nell'art. 14 del d.P.R. n. 115 del 2002 è stato sostituito (dall'art. 10, comma 2, del citato d.lgs. n. 156 del 2015) con quello al comma 2 del medesimo art. 12.

La modifica recata dal d.lgs. n. 156 del 2015, successiva all'ordinanza di rimessione, non incide, peraltro, sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate, essendo rimasto sostanzialmente immutato il quadro normativo considerato dal giudice *a quo*.

In definitiva, dalla esposta premessa si ricava implicitamente la difficoltà ad individuare un principio o una fattispecie suscettibile di analogia, utilizzabile nel presente giudizio quale *tertium comparationis*. Peraltro, il già variegato contesto normativo non è stato tenuto in minima considerazione dal rimettente, il quale sembra, al contrario, ipotizzare un'omogeneità di fondo dei criteri, dai quali si discosterebbe soltanto la fattispecie censurata.

3.- Anche alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono inammissibili sotto tutti i profili dedotti.

3.1.- Quanto alla pretesa violazione degli artt. 3 e 53 Cost., laddove viene lamentata l'irragionevole diversità di trattamento tra tributi e sanzioni, il rimettente non argomenta minimamente in ordine alle ragioni per le quali, a fronte della diversità delle suddette pretese erariali, debba sussistere un identico trattamento, stante la diversa natura e funzione e la distinta disciplina (per le sanzioni la regolamentazione fondamentale si rinviene nel decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, recante «Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662»).



Quanto alla lamentata disuguaglianza, contraddittorietà ed irragionevolezza nella determinazione del “valore della lite”, quale “base imponibile”, rispetto al presupposto del tributo - che il giudice *a quo* vorrebbe strettamente ancorato al valore unitario del processo come previsto per il rito civile - questi non spiega compiutamente perché, a fronte di una disomogeneità dei criteri fissati per determinare il valore della lite nei singoli ambiti processuali, calati sulle particolarità delle questioni ivi deducibili e sulle peculiarità dei diversi processi, solo il criterio del rito civile dovrebbe essere assunto quale *tertium comparationis*.

3.2.- Inoltre, con riferimento alle censure sollevate in riferimento all'art. 53 Cost., per violazione del principio della capacità contributiva, esse non appaiono comunque congruenti in relazione alla fattispecie normativa in esame. Secondo il costante orientamento di questa Corte, il principio della capacità contributiva come limite alla potestà di imposizione di cui all'art. 53 Cost. non riguarda «né una singola imposizione ispirata a principi diversi da quello della progressività, né [...] la spesa per i servizi generali [...] coperta da imposte indirette o da entrate che siano dovute esclusivamente da chi richiede la prestazione dell'ufficio organizzato per il singolo servizio o da chi ne provoca l'attività» (sentenza n. 30 del 1964; in senso conforme sentenze n. 167 del 1973, n. 149 del 1972 e n. 23 del 1968,) e, pertanto, non è invocabile e non può operare con riguardo alle spese di giustizia.

3.3.- Sono, altresì, inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 24 e 113, primo comma, Cost.

Il rimettente non chiarisce in alcun modo per quale motivo il diritto di difesa sarebbe conculcato dal meccanismo di determinazione del contributo unificato nel ricorso cumulativo oggettivo mentre non lo sarebbe con riguardo a quello previsto per ogni singolo atto, quasi che la possibilità di difendersi fosse legata alla prerogativa di scegliere le modalità cumulative anziché quelle individuali.

3.4.- Parimenti inammissibili sono infine le censure formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU. Il contrasto con le norme della Convenzione si configura come oggetto di mera asserzione, priva di alcun riscontro argomentativo in grado di giustificare la pretesa lesione del diritto ad un processo equo e ad una tutela giurisdizionale effettiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A) - nella parte modificata dall'art. 1, comma 598, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

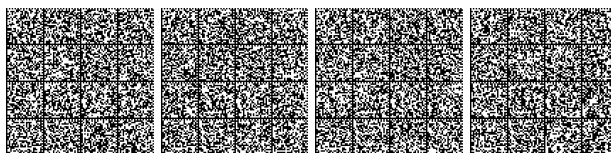
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160078



N. 79

Sentenza 9 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati elettorali - Divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito di elezioni amministrative locali - Trattamento sanzionatorio.

- Legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), art. 29, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), in relazione al successivo comma 6, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento penale a carico di N.G. ed altri, con ordinanza del 1° dicembre 2014, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2014 il Tribunale ordinario di Catania, in composizione monocratica, ha sollevato - in riferimento all'art. 3 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), in relazione al successivo comma 6 della medesima disposizione.

Il rimettente è chiamato alla celebrazione di un giudizio per fatti asseritamente riconducibili al divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito di elezioni amministrative.

In particolare, è contestato a N.G., nella sua qualità di direttore generale di Azienda sanitaria, di essersi fatto promotore e organizzatore, in data 5 giugno 2008 - dunque nell'imminenza delle elezioni del Sindaco del Comune di Catania, del Presidente della Provincia e del Consiglio comunale, indette per i giorni 15 e 16 giugno 2008 - di due incontri nei locali del predetto plesso ospedaliero, finalizzati a consentire a tre candidati della medesima area politica di esporre ai partecipanti il proprio programma elettorale. N.G., nella veste di ufficiale rappresentante dell'ente, avrebbe messo a disposizione due sale e avrebbe poi convocato, in orario di lavoro, il personale dipendente della struttura sanitaria, affinché prendesse parte all'incontro. Ai tre candidati - N.F. (figlio di N.G.), S.R. e C.G. - è contestato il concorso nella condotta addebitata a N.G.



In relazione a tali fatti si procede nel giudizio *a quo* per il delitto di cui all'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993: il comma 6 vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa; il comma 5 stabilisce che chi contravviene al divieto di cui al citato comma 6 è punito con la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni.

In punto di rilevanza, il rimettente afferma che i fatti per i quali si procede sono sussumibili, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, nella fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, e che un accoglimento della questione prospettata determinerebbe l'assoluzione degli imputati per non essere più il fatto previsto dalla legge come reato.

Nel merito, il Tribunale ordinario di Catania rileva che l'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, nella parte in cui si applica alla fattispecie di cui al comma 6 della medesima disposizione, contrasterebbe con l'art. 3 Cost.

Ricorda il rimettente che disposizione analoga a quella censurata era contenuta nell'art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), il quale vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per la durata della stessa, ad eccezione delle attività di comunicazione istituzionale indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche. Tale divieto non era però assistito da sanzione penale. Osserva ancora il giudice *a quo* che la successiva legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), all'art. 13, ha abrogato l'art. 5 della legge n. 515 del 1993, introducendo una nuova disciplina all'art. 9 della stessa legge n. 28 del 2000. La disposizione da ultimo ricordata stabilisce, al comma 1, che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. Secondo il rimettente, il citato art. 9, comma 1, benché imponga un divieto sovrapponibile a quello della disposizione censurata, rappresenterebbe un precetto sprovvisto di sanzione, in quanto il successivo art. 10, rubricato «Provvedimenti e sanzioni», non ne indicherebbe alcuna applicabile in caso di violazione delle disposizioni contenute nell'art. 9.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, il giudice *a quo* ritiene che la differenza di trattamento tra la condotta posta in essere durante le elezioni amministrative e la medesima condotta tenuta nell'imminenza delle elezioni politiche non trovi giustificazione, e si ponga perciò in contrasto con il principio di eguaglianza. A suo avviso, tale distinzione non potrebbe, infatti, plausibilmente trovare la sua *ratio* in un presunto diverso grado di offensività delle condotte, determinabile a seconda della dimensione dell'ambito territoriale in cui si svolge la competizione elettorale. Infatti, se il divieto contenuto nelle citate disposizioni è preordinato a evitare il rischio di attività propagandistiche ad opera di amministrazioni pubbliche dirette a sostenere liste o candidati, sarebbe evidente l'identica necessità di preservare l'imparzialità e la genuinità del confronto elettorale, con riferimento tanto alle elezioni politiche, quanto a quelle locali.

Secondo il rimettente, la rilevata differenziazione si contrapporrebbe «a quel trend di omogeneità» a cui sembra essersi ispirato, ormai da tempo, il legislatore nel disciplinare la materia della propaganda elettorale, e che è stato evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 287 del 2001. In tale decisione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, nella parte in cui puniva un determinato fatto con la multa anziché con la sanzione amministrativa, la Corte costituzionale avrebbe osservato come tale materia sia caratterizzata «da una disciplina sostanzialmente applicabile a qualsiasi tipo di competizione elettorale, in base ad un criterio di omogeneità».

Secondo il Tribunale ordinario di Catania, la violazione del principio di eguaglianza deriverebbe «[t]anto più» dalla circostanza che la previsione di una sanzione penale, in caso di violazione del divieto di propaganda di cui all'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, costituirebbe «una singolare eccezione» a fronte della larga depenalizzazione operata nei confronti delle misure punitive ricollegate all'inosservanza di gran parte dei precetti in materia. A sostegno di tale assunto, il rimettente ricorda ancora la sentenza n. 287 del 2001, nonché la più risalente sentenza n. 52 del 1996, nella quale - dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 17, della legge n. 515 del 1993, nella parte in cui puniva penalmente il fatto previsto dall'art. 7 della legge 24 aprile 1975, n. 130 (Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali) - la Corte costituzionale aveva sottolineato come, in un contesto di complessiva decriminalizzazione, era rimasta in vigore, «per una probabile dimenticanza del legislatore», la previsione della sanzione penale.

Per le ragioni ricordate, il Tribunale ordinario di Catania ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, in relazione al successivo comma 6, per violazione dell'art. 3 Cost.



2.- È intervenuto nel giudizio, con atto depositato il 21 aprile 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso nel senso della manifesta infondatezza della questione.

Premette l'Avvocatura generale che il divieto, per tutte le amministrazioni pubbliche, di svolgere attività di propaganda istituzionale è preordinato a garantire il principio di imparzialità dell'agire amministrativo sancito dall'art. 97 Cost., al fine di prevenire i rischi di interferenza e le distorsioni che la comunicazione degli enti pubblici potrebbe determinare rispetto ad una libera consultazione elettorale. In particolare, il divieto mirerebbe ad evitare che l'attività di comunicazione, realizzata dalle pubbliche amministrazioni durante il periodo elettorale, «possa sovrapporsi ed interagire con l'attività propagandistica svolta dalle liste e dai candidati, originando una forma parallela di campagna elettorale, sottratta a qualsiasi tipo di regolamentazione»; in secondo luogo, il divieto sarebbe diretto ad impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti nei confronti degli sfidanti, date le innumerevoli facilitazioni, in termini di comunicazione e visibilità, di cui i primi dispongono in via esclusiva e gratuita.

Ciò premesso, la difesa statale osserva - muovendo da un presupposto interpretativo differente da quello del giudice rimettente - che il divieto di propaganda in capo alle pubbliche amministrazioni, stabilito dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000 non è affatto privo di sanzione, in quanto il successivo art. 10 attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di perseguire le violazioni della legge n. 28 del 2000 e, dunque, anche quelle dell'art. 9.

La scelta di un differente trattamento sanzionatorio, a seconda che il divieto sia violato durante le elezioni amministrative a livello locale, ovvero durante le elezioni politiche (essendo prevista la sanzione penale nel primo caso, e invece sanzioni amministrative disposte dall'Autorità garante nel secondo), rientrerebbe nella discrezionalità legislativa, che può essere oggetto di censura solo ove manifestamente irragionevole (è citata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 62 - *recte*: n. 262 - del 2005, oltre alle sentenze n. 394 del 2006, n. 144 del 2005, n. 364 del 2004, n. 287 del 2001 e n. 455 del 1998).

Nella fattispecie, la violazione del divieto di propaganda realizzata dagli enti pubblici nel contesto delle elezioni amministrative a livello locale sarebbe punita più severamente, in quanto il più ristretto ambito territoriale in cui si svolgono queste ultime determinerebbe un maggiore condizionamento delle consultazioni elettorali di cui si intende garantire, invece, un libero svolgimento, privo di interferenze. Anche il vantaggio elettorale, in termini di visibilità, che riceverebbe il politico uscente nei confronti degli altri candidati sarebbe sicuramente maggiore in tali contesti territoriali.

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la censura prospettata sia manifestamente infondata, in quanto l'esigenza di evitare che la comunicazione degli enti pubblici possa determinare interferenze e distorsioni rispetto ad una libera consultazione elettorale sarebbe maggiormente avvertita con riferimento alle consultazioni elettorali amministrative, le quali presentano una dimensione locale, rispetto alle altre consultazioni, che riguardano invece l'intero territorio nazionale o, comunque, regionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, in composizione monocratica, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tale disposizione punisce con la sanzione della multa le pubbliche amministrazioni che, in violazione del divieto loro imposto dal successivo comma 6, svolgano attività di propaganda di qualsiasi genere, anche se inerente alla rispettiva attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per le elezioni amministrative locali, e per tutta la durata della stessa.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto, sanzionando penalmente le descritte condotte, poste in essere dalle pubbliche amministrazioni nell'imminenza delle elezioni amministrative a livello locale, determinerebbe un trattamento irragionevolmente difforme rispetto a condotte, asseritamente identiche, poste in essere dalle stesse amministrazioni in prossimità di elezioni regionali, politiche ed europee: queste ultime condotte, infatti, in virtù dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), resterebbero esenti da qualunque sanzione.



2.- Un'identica questione era già stata sollevata dal medesimo giudice, nel medesimo grado di giudizio, ma era stata dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte, per oscurità del *petitum* e per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 260 del 2011). Il giudice *a quo* ha ora integrato la precedente motivazione, descrivendo in modo esaustivo i fatti che hanno dato origine al procedimento penale e individuando con chiarezza la questione sollevata. In base alla costante giurisprudenza costituzionale, non vi sono pertanto ostacoli alla sua riproposizione (sentenze n. 38 del 2009, n. 287 del 2001 e n. 176 del 2000; ordinanza n. 369 del 2000).

3.- La disposizione censurata - art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993 - presidia con la sanzione penale della multa il precetto stabilito dal successivo comma 6, che vieta «a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa».

Il giudice rimettente ricorda che analoga disposizione era contenuta nell'art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), il quale vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per la durata della stessa, ad eccezione delle attività di comunicazione istituzionale indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche.

Tale divieto - rivolto, come risulta dall'art. 20 della legge n. 515 del 1993, alle condotte poste in essere in tutte le campagne elettorali, tranne in quelle amministrative in ambito locale (regolate, appunto, dalla disposizione censurata) - era assistito, sottolinea il giudice rimettente, da una sanzione di carattere amministrativo e non penale.

Il giudice *a quo* mette, inoltre, in evidenza che la successiva legge n. 28 del 2000, abrogando, con l'art. 13, l'appena ricordato art. 5 della legge n. 515 del 1993, avrebbe introdotto una disciplina asseritamente sovrapponibile a quest'ultima, e a quella contenuta nel vigente art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993.

L'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, invero, prevede che «[d]alla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni».

Muovendo dal presupposto interpretativo secondo il quale il divieto appena menzionato non sarebbe assistito da alcuna sanzione, il giudice *a quo* ne trae il convincimento che due condotte identiche sarebbero, attualmente, l'una penalmente punita - con disposizione di carattere speciale e, perciò, applicabile alla fattispecie da cui origina la questione - e l'altra, invece, non sanzionata in alcun modo, con conseguente irragionevole disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost.

Censura perciò l'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 1993, in relazione al successivo comma 6, per violazione dell'art. 3 Cost., assumendo come *tertium comparationis* l'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000.

4.- La questione, così posta, non è fondata.

4.1.- Nell'ambito dell'ampia discrezionalità concessa al legislatore nell'individuazione delle condotte punibili e nella configurazione del relativo trattamento sanzionatorio, è ben vero che la costante giurisprudenza di questa Corte afferma che le scelte legislative sono sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, «come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» (*ex multis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 161 del 2009 e n. 324 del 2008).

Diversamente da quanto accadeva nelle questioni decise da questa Corte con le sentenze n. 287 del 2001 e n. 52 del 1996, richiamate dal rimettente, le fattispecie poste a raffronto nel caso ora in esame non sono, tuttavia, omogenee e l'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non è, quindi, correttamente utilizzabile quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento.

Tale ultima disposizione è inserita nel contesto di un'organica disciplina della comunicazione politica, dettata per i periodi di campagna elettorale relativi ad ogni tipo di consultazione ed elezione, e fa divieto alle amministrazioni pubbliche di «svolgere attività di comunicazione» durante tali periodi. Il riferimento alle «pubbliche amministrazioni» deve essere inteso come un rinvio agli enti e agli organi, non già ai singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, anche se le condotte e i comportamenti vietati alle amministrazioni non possono che essere realizzati da questi ultimi. *Ratio* della disposizione è, infatti, evitare che le pubbliche amministrazioni forniscano, attraverso modalità comunicative e contenuti informativi non neutrali, «una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari» (sentenza n. 502 del 2000). L'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non intende, perciò, impedire in assoluto le attività di comunicazione: le consente, purché siano effettuate in



forma impersonale e risultino indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, alla luce della necessaria informazione dei cittadini e degli obblighi di trasparenza gravanti sulle amministrazioni stesse. Il divieto contenuto nel citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in sostanza, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali, promuovendo l'immagine dell'ente, dei suoi componenti o di determinati attori politici, in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.).

Va, inoltre, sottolineato, diversamente da quanto asserisce il giudice *a quo*, che tale divieto non resta privo di sanzioni, poiché, nel sistema desumibile dalla legge n. 28 del 2000, la fattispecie di cui all'art. 9, comma 1, è soggetta al controllo e al potere sanzionatorio amministrativo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in base all'art. 10, comma 8, della stessa legge n. 28 del 2000, come del resto risulta dall'attività in concreto svolta dall'Autorità garante.

La tipologia di sanzioni irrogabili dall'Autorità (che consistono nell'ordine di trasmettere o pubblicare messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa, ovvero rettifiche della comunicazione effettuata) conferma, d'altra parte, che destinatarie del divieto sono direttamente le amministrazioni pubbliche e non personalmente i soggetti che ne esercitano le funzioni.

Non è un caso, inoltre, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni verifichi il rispetto del divieto di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 anche con riferimento a condotte poste in essere nell'imminenza di elezioni amministrative a livello locale, evidentemente sul presupposto che esso si riferisca a fattispecie distinguibili da quelle previste dall'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993.

In definitiva, il divieto ora descritto è precipuamente indirizzato a regolare l'attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, in stretta attinenza ai loro compiti istituzionali e allo scopo di evitare che tali compiti siano perseguiti con modalità comunicative non corrette.

La fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, che contiene il divieto assistito dalla sanzione penale, è invece riferita alla propaganda «di qualsiasi genere», ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni. Tale fattispecie riguarda condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione (in tal senso anche Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, sentenza 23 marzo 2000, n. 1593), rivelando una formulazione più ampia rispetto a quella di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000.

Inoltre, il divieto dettato dalla norma sospettata di incostituzionalità, pur essendo testualmente rivolto anch'esso alle pubbliche amministrazioni, per il principio della personalità della responsabilità penale non può che indirizzarsi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale. Tali soggetti infrangono il divieto se svolgono attività di propaganda, ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni di cui fanno parte, utilizzandone mezzi, risorse, personale e strutture. Se candidati essi stessi, ferme restando le disposizioni in tema di ineleggibilità a livello locale, ben possono esercitare i relativi diritti costituzionalmente garantiti, e perciò svolgere anche attività di propaganda elettorale: ma, anche in tale ipotesi, il divieto in esame esige che ciò facciano al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e, di nuovo, senza utilizzare mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni di appartenenza.

L'art. 29, commi 5 e 6, della legge n. 81 del 1993 delinea perciò una fattispecie obiettivamente diversa da quella disciplinata all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000. Ciò non impedisce di riscontrare che anch'essa presidia gli stessi principi costituzionali: giacché anche il titolare di cariche pubbliche, candidato o meno che sia, infrangendo il divieto, coinvolge l'ente nella competizione politico-elettorale, violandone il dovere di neutralità politica (art. 97 Cost.), provoca un'alterazione delle eguali opportunità dei candidati e influisce illecitamente sulla formazione del convincimento degli elettori (art. 48 Cost.).

Infine, a conferma ulteriore della non sovrapponibilità tra le due fattispecie messe a confronto dal giudice *a quo*, va notato che l'arco temporale di efficacia dei due divieti non necessariamente coincide, poiché, mentre l'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993 circoscrive il divieto all'intervallo tra i trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e la conclusione di questa, l'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 lo fa decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali, estendendolo fino alla chiusura delle operazioni di voto.

Alla luce della obbiettiva differenza tra le due fattispecie messe a raffronto, la questione non è quindi fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), in relazione al successivo comma 6, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160079

N. 80

Ordinanza 8 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti pubblici - Istituzione dell'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario - Assorbimento del personale già in servizio nella soppressa Azienda Regionale Veneto Agricoltura.

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 13 e 14, comma 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

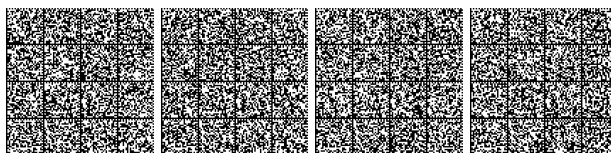
Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, comma 9, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-10 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2015.



Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 il Presidente Paolo Grossi in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 3 febbraio 2015 e depositato il successivo 10 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, comma 9, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), in riferimento all'art. 97, primo e terzo (*recte*: secondo e quarto) comma, della Costituzione, ai «generali principi» dettati, anche «in materia di progressione di carriera», dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), all'art. 35 dello stesso decreto legislativo e all'art. 1, comma 563, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014);

che il ricorrente ha premesso che l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 37 del 2014 ha istituito l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, definendola «ente strumentale della Regione del Veneto, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico» (comma 1), ed ha previsto che essa, «Nei limiti delle funzioni proprie, individuate all'articolo 2, [...] subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi della Azienda regionale Veneto Agricoltura» (comma 3), la quale viene, al contempo, «soppressa e posta in liquidazione nei tempi e secondo le modalità previste dalla presente legge» (comma 2);

che lo stesso ricorrente ha evidenziato che tale Azienda regionale Veneto Agricoltura era definita dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Veneto 5 settembre 1997, n. 35 (Istituzione dell'azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agro-alimentare «Veneto Agricoltura»), istitutiva della stessa, «Ente di diritto pubblico economico dotato di personalità giuridica propria», con la conseguenza che, a fronte della soppressione di un ente così qualificato, viene costituito un ente pubblico strumentale della Regione, il quale, a norma dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, è, al pari di questa, una pubblica amministrazione;

che, passando ad illustrare il contenuto delle disposizioni impugnate, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rappresentato che l'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2014, sotto la rubrica «Norme transitorie», regola le sorti del personale già in servizio nell'Azienda regionale Veneto Agricoltura, stabilendo che «Il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura, che risulti in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa, è inquadrato nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata» (comma 1); e che «Il restante personale in servizio, non in possesso dei requisiti di cui al comma 1, sino alla data di cessazione, mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto attiene al trattamento economico si avrà riguardo al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» (comma 2);

che, quanto all'altra disposizione impugnata dell'art. 14, comma 9, della legge regionale n. 37 del 2014, essa stabilisce che «Le funzioni della soppressa Azienda non attribuite all'Agenzia e non oggetto di dismissione sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, cui vengono assegnate le corrispondenti risorse strumentali ed umane »;

che, ad avviso del ricorrente, dalle due disposizioni impugnate si evince che il personale della soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura sarà, per una parte, chiamato a svolgere le funzioni dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario presso tale ente pubblico di nuova istituzione e, per altra parte, assegnato alle competenti strutture della Giunta regionale per svolgervi le funzioni, già di competenza della detta Azienda, non attribuite all'Agenzia e non oggetto di dismissione;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2014, violerebbe, anzitutto, l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., nonché «i generali principi» del d.lgs. n. 165 del 2001 «che ne rappresentano l'attuazione», perché, stabilendo implicitamente il passaggio del personale già in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura, ente pubblico economico, nella dotazione organica dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, ente strumentale della Regione Veneto, sulla base del mero riscontro del «possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa», fa accedere tale personale ad un impiego in un'amministrazione pubblica senza concorso;

che, in secondo luogo, la stessa impugnata disposizione contrasterebbe con l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., anche perché, non limitando l'inquadramento nelle qualifiche funzionali del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni-autonomie locali da essa previsto al personale già in servizio nella soppressa Azienda regionale sulla base di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, potrebbe essere diretta alla stabilizzazione anche del personale precario, senza il previo superamento, da parte di questo, di un concorso;



che, in terzo luogo, l'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2014 violerebbe l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., nonché i «principi generali dettati in materia di progressione di carriera» dal d.lgs. n. 165 del 2001 «che ne rappresentano l'attuazione», perché, in difetto di una puntuale e predefinita corrispondenza tra le qualifiche funzionali dei rilevanti comparti di contrattazione collettiva, consentirebbe inquadramenti in qualifiche superiori a quella già rivestita dal lavoratore nella soppressa Azienda regionale senza il previo superamento, da parte dello stesso, di un concorso;

che la medesima impugnata disposizione contrasterebbe, in quarto luogo, con l'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, in attuazione dell'art. 97 Cost., prevede che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche può avvenire solo mediante procedure concorsuali o, nei soli casi in esso previsti, particolari procedure selettive, nonché con l'osservanza, in ogni caso, dei principi di imparzialità, parità di genere, pubblicità e trasparenza;

che l'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2014 si porrebbe in contrasto, infine, anche con l'art. 1, comma 563, della legge n. 147 del 2013, atteso che il divieto, da questo dettato, secondo cui la mobilità di personale tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni o dai loro enti strumentali «non può [...] avvenire tra le [dette] società [...] e le pubbliche amministrazioni» (terzo periodo), deve ritenersi applicabile, stante l'identità di *ratio*, anche al passaggio di personale da un ente pubblico economico (quale la soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura) alle pubbliche amministrazioni (quale è l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario);

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 14, comma 9, della legge regionale n. 37 del 2014, sarebbe affetto da vizi analoghi a quelli dell'art. 13 della stessa legge;

che detta impugnata disposizione violerebbe, in specie, l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., «i principi stabiliti nel D.Lgs. n. 165 del 2001 (in particolare [...] al già richiamato art. 35)», nonché l'art. 1, comma 563, terzo periodo, della legge n. 147 del 2013, perché, stabilendo l'assegnazione alle competenti strutture della Giunta regionale delle risorse umane necessarie all'esercizio delle funzioni della soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura non attribuite all'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario e non dismesse in sede di liquidazione di questa e, quindi, implicitamente, il passaggio automatico e riservato di personale dell'anzidetta Azienda, ente pubblico economico, alle dipendenze della Regione, nei ruoli della medesima, fa accedere tale personale ad un impiego nell'amministrazione pubblica senza concorso;

che, sempre ad avviso del ricorrente, l'impugnato art. 14, comma 9, lederebbe l'art. 97 Cost. e il d.lgs. n. 165 del 2001, anche perché, qualora avesse inteso comprendere nel menzionato passaggio di personale già in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura anche quello precario, determinerebbe la stabilizzazione di questo senza il previo superamento, da parte dello stesso, di un concorso;

che, con atto depositato il 16 marzo 2015, si è costituita nel giudizio la Regione Veneto, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate;

che, in prossimità della pubblica udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa con la quale, nel ribadire le difese esposte nel proprio atto di costituzione in giudizio, ha rappresentato che, successivamente alla proposizione del ricorso, le disposizioni impugnate sono state modificate dai commi 4 e 5 dell'art. 57 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015);

che, quanto all'impugnato art. 13, il comma 4 dell'art. 57 della legge regionale n. 6 del 2015, senza cambiarne la rubrica, lo ha sostituito con il seguente: «Ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» (comma 1); «L'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, concorre al contenimento della spesa pubblica, osservando le medesime disposizioni di riduzione della spesa applicabili alla Regione» (comma 2);

che, quanto all'impugnato art. 14, comma 9, il comma 5 dell'art. 57 della legge regionale n. 6 del 2015 ha previsto la sostituzione delle parole «risorse umane e strumentali» con le seguenti: «risorse strumentali ed umane, previa partecipazione, per queste ultime, a concorso pubblico nell'ambito della programmazione annuale del personale», di tal che, a seguito della citata modificazione, la disposizione impugnata stabilisce attualmente che «Le funzioni della soppressa Azienda non attribuite all'Agenzia e non oggetto di dismissione sono esercitate dalle competenti strutture della Giunta regionale, cui vengono assegnate le corrispondenti risorse strumentali ed umane, previa partecipazione, per queste ultime, a concorso pubblico nell'ambito della programmazione annuale del personale»;

che la difesa della Regione Veneto ha inoltre evidenziato che l'art. 57 della legge regionale n. 6 del 2015 ha modificato anche un'altra disposizione della legge regionale n. 37 del 2014 rilevante ai fini dello scrutinio delle promosse questioni costituita dal comma 1 dell'art. 1;



che tale comma è stato modificato dal comma 1 del detto art. 57, il quale ha sostituito le parole «ente strumentale» con le parole «ente pubblico economico strumentale», di tal ch , a seguito della citata modificazione, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 37 del 2014, stabilisce attualmente che «  istituita l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, di seguito denominata Agenzia, quale ente pubblico economico strumentale della Regione del Veneto, dotata di personalit  giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale, nei limiti previsti dalla presente legge»;

che, secondo la Regione Veneto, le menzionate sopravvenienze legislative determinerebbero, prima ancora della completa elisione delle ragioni di censura avanzate dal ricorrente, la cessazione della materia del contendere, in quanto le disposizioni impugnate, oltre ad essere state modificate in senso soddisfacente delle dette ragioni, non avrebbero avuto applicazione nel periodo compreso tra la loro entrata in vigore e la loro modificazione ad opera dell'art. 57 della legge regionale n. 6 del 2015;

che il 1  marzo 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, approvata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 26 febbraio 2016 con la motivazione che le dette sopravvenienze normative e la produzione, da parte della Regione Veneto, di documentazione comprovante la mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impugnate avevano fatto venire meno le ragioni dell'impugnazione;

che, con atto depositato il 7 marzo 2016, la Regione Veneto ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso, autorizzata dalla Giunta regionale con deliberazione del 3 marzo 2016.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni principali di legittimit  costituzionale degli artt. 13 e 14, comma 9, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), in riferimento all'art. 97, primo e terzo (*recte*: secondo e quarto) comma, della Costituzione, ai «generalissimi principi» dettati, anche «in materia di progressione di carriera», dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), all'art. 35 dello stesso decreto legislativo e all'art. 1, comma 563, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilit  2014);

che, previa delibera del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2016, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Veneto ha accettato tale rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimit  costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Cos  deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

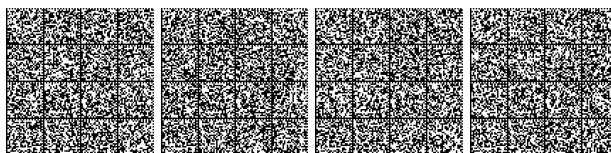
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 81

Ordinanza 9 marzo - 7 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Equo indennizzo - Revisione in caso di aggravamento della menomazione dell'integrità fisica, psichica o sensoriale - Termine quinquennale di decadenza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

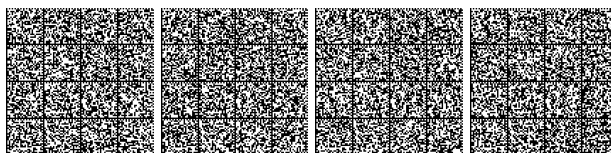
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), promosso dal Tribunale ordinario di Chieti, nel procedimento vertente tra P.O. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con ordinanza del 13 gennaio 2009, iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 gennaio 2009, pervenuta a questa Corte il 4 maggio 2015 e iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), nella parte in cui stabilisce che, nell'ipotesi di aggravamento della menomazione dell'integrità fisica, psichica o sensoriale, si può richiedere la revisione dell'equo indennizzo entro un termine di decadenza di cinque anni, che decorre dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento di concessione dell'equo indennizzo;

che il giudice rimettente espone di dover decidere il ricorso depositato da P.O. il 20 settembre 2004, allo scopo di far dichiarare l'illegittimità del diniego che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha opposto alla richiesta di revisione dell'equo indennizzo, presentata oltre il termine di decadenza quinquennale;



che il giudice *a quo*, pertanto, a fronte dell'eccezione di tardività della domanda, afferma di dover applicare la norma censurata che, per la richiesta di revisione dell'equo indennizzo, statuisce un termine di decadenza quinquennale, con un *dies a quo* ancorato all'originario provvedimento di concessione di tale provvidenza;

che il giudice rimettente assume che tale normativa contrasti con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto, con riguardo all'aggravamento delle condizioni di salute, discrimina senza alcuna ragione apprezzabile il dipendente in servizio, vincolato al rispetto di un termine di decadenza per la richiesta di revisione dell'equo indennizzo, e il dipendente in pensione, che può reclamare in ogni tempo, senza soggiacere a termini di decadenza, la revisione del trattamento pensionistico privilegiato;

che, ad avviso del giudice rimettente, la disciplina è lesiva del diritto inviolabile alla salute (art. 32 Cost.), in quanto priva della tutela indennitaria il dipendente che abbia subito un aggravamento dell'infermità quando il termine quinquennale di decadenza sia già decorso;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile, improcedibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale;

che la difesa dello Stato, in via preliminare, ritiene le censure inammissibili, in quanto si indirizzano contro un atto (un regolamento delegato), sprovvisto di forza di legge;

che la questione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, è comunque infondata nel merito, in quanto la normativa regolamentare individua un termine di decadenza congruo e ragionevole e mira a temperare la tutela dei diritti dei dipendenti con le esigenze di certezza del diritto e di contenimento della spesa pubblica.

Considerato che il Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione;

che la norma censurata confliggerebbe, in pari tempo, con il principio di eguaglianza e con la tutela del diritto alla salute;

che la previsione di un termine quinquennale di decadenza per la sola ipotesi di revisione dell'equo indennizzo determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento tra il dipendente in servizio, assoggettato a tale termine, e il dipendente in pensione, legittimato a richiedere in ogni tempo la revisione del trattamento pensionistico privilegiato;

che l'assetto normativo pregiudicherebbe, per altro verso, la tutela indennitaria che compete al dipendente, in attuazione dell'art. 32 Cost.;

che è fondata l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla difesa dello Stato;

che il giudice rimettente impugna una disposizione, che si prefigge di disciplinare in maniera organica la procedura di revisione dell'equo indennizzo e ricalca l'art. 56 del d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686 (Norme di esecuzione del testo unico delle disposizioni sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), atto di normazione secondaria che questa Corte ha già escluso di poter sindacare direttamente (ordinanza n. 208 del 1997);

che le censure del giudice rimettente si appuntano in via esclusiva contro questa disciplina di rango regolamentare, inserita nel testo finale sulla scorta delle osservazioni della sezione consultiva del Consiglio di Stato ed emanata ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nel rispetto dei principi, dei criteri e delle procedure enunciati dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa);

che il giudice *a quo* denuncia un vizio del regolamento in quanto tale, e non già della legge di autorizzazione (per tale distinzione, sentenza n. 427 del 2000);

che la questione, incentrata su un atto sprovvisto di forza di legge, è sottratta al sindacato incidentale di questa Corte, limitato alle fonti primarie (ordinanze n. 389 del 2004 e n. 43 del 1998): è demandato ai giudici comuni il sindacato delle fonti di normazione secondaria (sentenza n. 94 del 1964, ordinanza n. 484 del 1993);

che, dalle considerazioni svolte, discende la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

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

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160081

N. 82

Ordinanza 9 marzo - 7 aprile 2016

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

Referendum - Richiesta di referendum parzialmente abrogativo dell'art. 38, commi 1-bis e 5, del decreto legge n. 133 del 2014, promossa dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise - Intervenute rispettivamente abrogazione e sostituzione delle predette norme - Ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione interruttiva delle operazioni referendarie.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), art. 1, comma 240, lettere b) e c); ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione del 7 gennaio 2016.

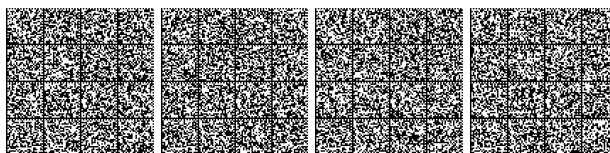
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti in relazione: *a)* all'art. 1, comma 240, lettera *b)*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), che ha disposto l'abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, già oggetto di richiesta referendaria (secondo quesito referendario); *b)* all'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione del 7 gennaio 2016, che ha dichiarato, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), che non abbiano più corso le operazioni relative alle richieste referendarie relative al secondo ed al terzo quesito referendario, quest'ultimo concernente l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossi con due ricorsi dei Consigli regionali della Basilicata, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna e Veneto, depositati in cancelleria il 25 febbraio 2016 ed iscritti rispettivamente ai nn. 1 e 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che con un primo ricorso (iscritto al Reg. confl. poteri n. 1 del 2016) i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna e Veneto - in persona dei rispettivi delegati - hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 1, comma 240, lettera *b)*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) - con cui è stato abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - nonché nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione in relazione all'ordinanza del 7 gennaio 2016, con cui è stato statuito che non avessero più corso le operazioni referendarie relative al quesito avente ad oggetto il citato comma 1-*bis*;

che i ricorrenti assumono sussistere i requisiti occorrenti per la rituale instaurazione della prospettata controversia;

che, sotto il profilo soggettivo attivo, i Consigli regionali - asseritamente contitolari, ciascuno uti singulus, delle prerogative costituzionali di cui all'art. 75 della Costituzione e dunque ciascuno potere dello Stato per essere competente ad esprimere in via definitiva la volontà del potere legislativo-referendario a cui appartiene - assumono di essere legittimati a promuovere il conflitto (specificamente deliberato solo dal Consiglio regionale della Regione Veneto) una volta decisa l'iniziativa referendaria e nominati i propri delegati, chiamati ad agire in nome e per conto dei rispettivi Consigli «a difesa» dell'iniziativa stessa ed a rilasciare mandato alle liti per la difesa tecnica;

che, sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti si dolgono del fatto che le Camere, nell'esercizio della funzione legislativa, con l'art. 1, comma 240, lettera *b)*, della l. n. 208 del 2015 abbiano abrogato l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, disposizione oggetto di una delle richieste referendarie da essi avanzata ed in relazione alla quale, con l'ordinanza del 7 gennaio 2016, l'Ufficio centrale per il *referendum*, in ragione dello *ius superveniens*, ha disposto che non avessero più corso le relative operazioni referendarie, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo);

che l'abrogazione ad opera del legislatore - in quanto asseritamente non soddisfacente dell'intento perseguito con la richiesta referendaria e tesa ad eluderlo - e la mancata rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale delle norme abrogative da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* avrebbero menomato le prerogative dei Consigli regionali, in violazione degli artt. 75 e 3 (sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo) Cost.;

che conseguentemente i ricorrenti chiedono l'annullamento dell'art. 1, comma 240, lettera *b)*, della l. n. 208 del 2015 e dell'ordinanza del 7 gennaio 2016 dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione nella parte in cui dispone che non abbiano più corso le operazioni referendarie relative al quesito afferente all'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014;

che con un secondo ricorso (iscritto al reg. confl. poteri n. 2 del 2016) i medesimi Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna e Veneto - in persona dei rispettivi delegati - hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, in relazione all'ordinanza del 7 gennaio 2016, con cui è stato statuito che non avessero più corso le operazioni referendarie relative al quesito avente ad oggetto il comma 5 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014;



che, anche in questo caso, sotto il profilo soggettivo i Consigli regionali - asseritamente contitolari, ciascuno uti singulus, delle prerogative costituzionali di cui all'art. 75 Cost. e dunque ciascuno potere dello Stato per essere competente ad esprimere in via definitiva la volontà del potere legislativo-referendario a cui appartiene - assumono di essere dotati della legittimazione a promuovere il conflitto (specificamente deliberato solo dal Consiglio della Regione Veneto) una volta decisa l'iniziativa referendaria e nominati i propri delegati, chiamati ad agire in nome e per conto dei rispettivi Consigli «a difesa» dell'iniziativa stessa ed a rilasciare mandato alle liti per la difesa tecnica;

che, sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti lamentano che l'Ufficio centrale per il *referendum*, nonostante avesse comunicato inaspettatamente e con scarsissimo preavviso la seduta straordinaria volta a valutare l'impatto sul citato comma 5 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 - oggetto di specifica richiesta referendaria - del sopravvenuto art. 1, comma 240, lettera c), della l. n. 208 del 2015, non abbia preso in considerazione le argomentazioni svolte dai Consigli regionali richiedenti i *referendum* - finalizzate al trasferimento del quesito sulla normativa previgente - per difetto di procura speciale in capo al difensore, prescindendo dalla possibilità normativamente prevista di ovviare al vizio e così menomando le prerogative loro riconosciute dall'art. 75 Cost., in sostanziale violazione del contraddittorio;

che conseguentemente i ricorrenti chiedono l'annullamento dell'ordinanza del 7 gennaio 2016 dell'Ufficio centrale per il *referendum* nella parte in cui dispone che non abbiano più corso le operazioni referendarie relative al quesito afferente all'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014.

Considerato che, in ragione della connessione tra i conflitti proposti, i giudizi debbono essere riuniti per essere definiti con unica decisione;

che la Corte è chiamata in questa fase a stabilire in camera di consiglio, senza contraddittorio, se sussistano i presupposti di ammissibilità dei conflitti, sintetizzati dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nell'espressione "materia di conflitto" (*ex plurimis*, ordinanza n. 172 del 1997);

che, in particolare, occorre al riguardo esaminare se concorrano i requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della l. n. 87 del 1953, e cioè se i conflitti sorgano tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono e siano diretti a delimitare la sfera di attribuzioni dei poteri interessati determinata da norme costituzionali;

che entrambi i conflitti appaiono carenti sotto il profilo del requisito soggettivo, dal momento che solo il Consiglio della Regione Veneto ha deliberato di sollevarli mentre avrebbero dovuto proporli almeno cinque Consigli regionali tra quelli che avevano originariamente richiesto, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, i *referendum* per i quali l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione aveva statuito - con l'impugnata ordinanza del 7 gennaio 2016 - che non avessero più corso le operazioni referendarie;

che la richiesta di cui all'art. 75 Cost. configura, infatti, un atto complesso, risultante da una pluralità di distinte ma, quanto a contenuto, coincidenti deliberazioni dei singoli Consigli regionali;

che ciò comporta che, per sollevare conflitto nei confronti degli altri poteri dello Stato, è necessario un omologo atto complesso, frutto di deliberazioni consiliari diverse ed ulteriori rispetto a quelle intervenute per la precedente richiesta referendaria;

che non può dunque essere condivisa la tesi dei ricorrenti, secondo cui «i singoli Consigli regionali sarebbero contitolari, uti singuli, della prerogativa costituzionale ex art. 75 Cost., [per cui] essi costituiscono ciascuno di per sé un potere dello Stato legittimato a proporre conflitto e [...] che ognuno di essi è competente a esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene (quello legislativo-referendario), peraltro a prescindere dalla produzione dell'effetto del perfezionamento dell'iniziativa referendaria»;

che la proposizione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non può essere considerata conseguenza automatica dell'iniziativa referendaria, finalizzata a consentire la prosecuzione del procedimento nel caso in cui l'Ufficio centrale statuisca che non abbiano più corso le operazioni referendarie. Ciò dal momento che, a seguito di tale pronuncia, può accadere che in seno al potere dello Stato costituito dal complesso dei Consigli regionali richiedenti insorga unanime condivisione della statuizione dell'Ufficio centrale per il *referendum* (come è avvenuto per tre dei cinque quesiti esaminati dall'Ufficio centrale) ovvero contrasto in ordine alla valutazione da quest'ultimo compiuta;

che l'astratta prospettazione di simile alternativa dimostra di per sé la necessità di una nuova manifestazione di volontà espressa secundum legem dal potere interessato;



che, essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i *referendum* ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati;

che, infatti, se la titolarità del potere di iniziativa referendaria spetta ai Consigli regionali nel numero minimo di cinque, in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, solo a tali Consigli può essere riconosciuta la legittimazione ad agire in conflitto, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso;

che per questo motivo non può essere accolta la tesi dei ricorrenti secondo cui «una volta che i Consigli regionali abbiano deliberato l'iniziativa referendaria e nominato i propri delegati, ex art. 29 della l. n. 352 del 1970, costoro sono [comunque] deputati ad agire in nome e per conto dei relativi Consigli "a difesa" (lato sensu) dell'iniziativa stessa, in virtù del mandato ricevuto con la deliberazione consiliare»;

che i delegati sono privi di legittimazione a proporre il conflitto, in quanto l'iniziativa spetta esclusivamente ai Presidenti dei Consigli regionali, previa delibera dei Consigli stessi;

che, in considerazione dell'interesse eminentemente politico che sorregge il procedimento, non può essere, infatti, consentito ai delegati di dare attuazione ad un'ipotetica, ed allo stato inesistente, deliberazione del Consiglio, che è interamente rimessa alla discrezionalità di quest'ultimo, al quale spetta valutare se l'ordinanza dell'Ufficio centrale (con la quale è stato statuito che non abbiano più corso le operazioni referendarie) sia stata adottata correttamente e corrisponda agli interessi dei consigli regionali;

che, dunque, in nessun caso la scelta operata dai sei delegati regionali, tradottasi nel rilascio di specifica procura alle liti senza previa delibera dei relativi Consigli, legittima gli stessi delegati a surrogarsi all'organo competente a promuovere il conflitto;

che quanto detto comporta l'inammissibilità di entrambi i ricorsi in quanto carenti sotto il profilo soggettivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016
(della Regione Autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Contributo per le Regioni e Province autonome alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 - Previsione della determinazione del contributo dovuto da ciascuna delle Regioni e Province autonome previa intesa con ciascuna delle stesse.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 680.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Previsto concorso delle Regioni e Province autonome alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 711.

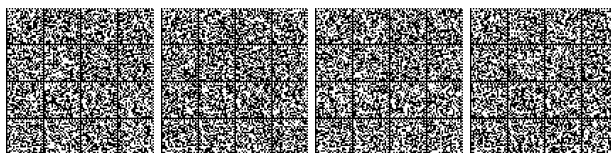
Ricorso per la Regione Autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923), con sede legale in 09123 Cagliari (CA), Viale Trento n. 69, in persona del Vice-Presidente *pro tempore* prof. Raffaele Paci, nominato con decreto del Presidente della Regione n. 101 dell'11 agosto 2014, giusta procura a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv.ti Sandra Trincas (cod. fisc.: TRNSDR51L55B354V; fax: 0706062418; posta elettronica certificata: strincas@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc.: LCNMSM52L23H501G; fax: 0690236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680 e 711, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 2015, n. 302, S.O.

F A T T O

1. — Oggetto del presente giudizio sono i commi 680 e 711 dell'unico articolo della legge di stabilità per il 2016, legge n. 208 del 2015.

Il comma 680 dispone quanto segue: «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, 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 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte



dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'articolo 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge».

Il comma 711, invece, si inserisce nelle disposizioni della legge di stabilità concernenti la «tutela dell'unità economica della Repubblica», di cui ai commi 709 e seguenti.

Esso prevede che, «ai fini dell'applicazione del comma 710, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento».

Le richiamate disposizioni hanno ad oggetto la disciplina della partecipazione delle Regioni (tra cui la ricorrente) alla complessiva manovra di finanza pubblica varata con la legge in oggetto. Non è giustificabile, però, che per alcuni significativi profili il concorso di tali autonomie (in particolare di quelle regionali, e ancor più in particolare della Regione Sardegna) sia stato strutturato in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

Tanto avviene con i commi impugnati, che sono illegittimi e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sicché devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Quanto all'art. 1, comma 680, della legge 30 dicembre 2015, n. 208. Violazione degli articoli 7, 8, 54 e 56 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna, degli articoli 5, 116, 117 e 119, Cost., degli articoli 6 e 13 della CEDU e dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, anche in riferimento all'art. 4 dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 21 luglio 2014; agli articoli 3, 81 e 136 Cost. e all'art. 42, commi da 9 a 12, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in legge 11 novembre 2014, n. 164. Come si è già detto in narrativa, l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, disciplina il contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica per il triennio 2017-2019. Detta disposizione impone alle Regioni, tra cui la Sardegna, un contributo di finanza pubblica e, di conseguenza, un sacrificio economico finanziario particolarmente elevato (ben maggiore, ad esempio, di quello imposto negli anni precedenti *cf.* art. 1, commi 122 e 526 della legge n. 147 del 2013; articoli 15, comma 22; e 16 del d.l. n. 95 del 2012).

1.1. — L'ammontare di tale contributo, che non può essere modificato dalle Regioni, è ripartito tra ciascuna Regione e Provincia autonoma tramite un'intesa che recepisce le determinazioni assunte dalle autonomie territoriali «in sede di autocoordinamento». In caso di inerzia delle Regioni, la legge attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la fissazione del riparto, sulla base dei criteri sopra riportati.

L'intesa tra le Regioni e le Province autonome, dunque, ove sia adottata, è preordinata al solo riparto dell'onere tra le autonomie, alle quali, però, non è riconosciuto alcun potere di intervento sul *quantum* complessivo del contributo.

L'ultimo periodo del comma impugnato detta disposizioni di favore per la sola Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e per le due Province autonome di Trento e Bolzano, stabilendo che «per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge».

1.2. — Va ricordato che anche la Regione Sardegna ha stipulato, in data 21 luglio 2014, un accordo con lo Stato, che disciplina i rapporti economico finanziari tra Stato e Regione all'interno della cornice disegnata dagli articoli 7 e 8 dello Statuto. Tale accordo è stato stipulato sulla base delle chiare indicazioni fornite da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nel contenzioso sulla c.d. «vertenza entrate».



Nella sent. n. 118 del 2012, che ha scrutinato il conflitto tra l'odierna ricorrente e lo Stato sorto a seguito del diniego del Ministero dell'economia e delle finanze alla proposta di accordo sul contenuto del patto di stabilità, la Corte richiamò le parti in causa ad articolare i propri rapporti finanziari nel rispetto del «il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato», specificando che il contenuto dell'accordo deve essere compatibile «con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità» e deve anche essere «conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato — per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso — dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che «ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna», norme che «costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna».

Nella successiva sent. n. 95 del 2013, scrutinando un secondo conflitto concernente l'effettiva liquidazione in favore della Regione Sardegna delle quote di compartecipazione al gettito di cui all'art. 8 dello Statuto, l'Ecc.ma Corte richiamò nuovamente lo Stato a rispettare, nell'ambito del principio pattizio, la sfera di autonomia economico-finanziaria della Regione, ricordando che «l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto», anche in ragione del fatto che «il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria in Sardegna» (sent. n. 95 del 2013).

Tali ripetute sollecitazioni all'accordo tra le parti sono state ribadite nella recente sent. n. 155 del 2015, in cui l'Ecc.ma Corte ha richiamato le medesime parti a una «permanente interlocuzione tra Stato e autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale» (profili inscindibilmente connessi a quelli qui in esame), imponendo loro di raggiungere un accordo sulle questioni allora oggetto di causa (segnatamente: la disciplina dell'IMU e i relativi effetti finanziari sugli enti territoriali), al fine di evitare che «gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica».

1.3. — L'art. 3 dell'accordo stipulato in data 21 luglio 2014 stabilisce che la Regione Sardegna, a partire dal 2015, partecipa al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012. Contestualmente, lo Stato si è obbligato a rideterminare i contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna già disposti dalla legislazione vigente per l'anno 2014 (i quali costituiscono la base per la determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità anche per gli anni successivi).

Come è ampiamente noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale, proprio in considerazione della determinazione pattizia dei rapporti economico-finanziari, la Regione Autonoma della Sardegna ha rinunciato al vasto contenzioso già pendente innanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale (nonché innanzi il Giudice amministrativo) concernente la c.d. «vertenza entrate» (cfr. le pronunce Corte cost., numeri 19, 62, 63, 65, 68, 77, 239, 258, 263 e 268 del 2015).

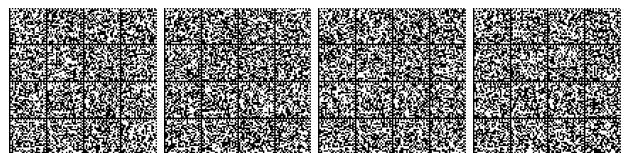
Alcune clausole dell'accordo, per converso, sono state recepite dallo Stato tramite la loro trasposizione nell'art. 42, commi 9-12, del d.l. n. 133 del 2014. Ivi si prevede quanto segue:

«9. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a.

10. A decorrere dall'anno 2015 la regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012. A decorrere dal 2015 alla regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228.

11. Non si applica alla regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

12. La regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013. Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».



1.4. — Appena 17 mesi dopo la stipula e 15 mesi dopo il suo recepimento da parte del legislatore statale, le chiarissime clausole di quell'accordo tra lo Stato e la Regione (redatto — si consenta di osservare — praticamente «sotto dettatura» dell'Ecc.ma Corte costituzionale) sono state stravolte con il comma 680 qui impugnato. In conclusione, infatti, il comma in esame:

impone nuovi contributi alla finanza pubblica a carico della Regione Sardegna, senza far precedere tale imposizione da una regolazione pattizia tra lo Stato e la Regione;

impone alla Regione Sardegna di conseguire risparmi di spesa in settori che sono definiti non in via autonoma dalla Regione medesima bensì con decisione assunta dalle altre Regioni e Province Autonome (che, in forza del comma in oggetto, si trovano ad avere un titolo per ingerirsi nelle determinazioni di bilancio della Regione Autonoma della Sardegna) o addirittura dello Stato;

recando una clausola di salvaguardia del solo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige e le Province Autonome di Trento e Bolzano, ha violato l'accordo stipulato dallo Stato con la Regione Autonoma della Sardegna in data 21 luglio 2014 e ha derogato le previsioni di cui ai commi 9-12 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014 che avevano recepito le clausole del predetto accordo;

in particolare, è violata la clausola di cui all'art. 3 del predetto accordo, trasposta nell'art. 42, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, che stabilisce che la Regione Sardegna garantisce l'equilibrio del proprio bilancio ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

2. — Così ricostruito il contesto, è opportuno dare conto della giurisprudenza costituzionale che è maturata sulla questione.

2.1. — Nella sent. n. 19 del 2015 la Corte si è pronunciata su un caso in parte analogo a quello qui in esame. Le Autonomie speciali allora ricorrenti censuravano l'art. 32 della legge n. 183 del 2011, che fissava un contributo straordinario di finanza pubblica a carico delle sole Regioni a Statuto speciale, rimettendo all'intesa tra le medesime autonomie speciali il riparto del contributo tra le singole autonomie.

Le allora ricorrenti censuravano detta disposizione sulla base delle «seguenti argomentazioni: a) il contributo sarebbe determinato in via unilaterale e non preventivamente concordato con le Regioni e le Province autonome; b) l'accordo sarebbe svuotato di ogni significato perché le somme iscritte nella apposita tabella sarebbero insuscettibili di negoziazione tra le parti».

2.1.1. — Incidentalmente, va osservato che, nell'esaminare la questione, la Corte ha ritenuto legittima la «determinazione unilaterale preventiva» del contributo delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica anzitutto in ragione dell'intervenuta introduzione delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, che hanno anticipato la data annuale per «la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri», sicché, considerate «le modalità temporali anticipate di quantificazione di detta manovra, non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati».

È evidente che l'introduzione di nuove regole europee sulla sessione di bilancio è una circostanza straordinaria che, se può giustificare la condotta del legislatore statale nell'anno di riferimento, non può essere invocata a titolo giustificativo per gli anni seguenti, quasi che, di volta in volta, fosse una «sorpresa».

2.1.2. — In disparte tale circostanza straordinaria, l'Ecc.ma Corte ha comunque affermato che la determinazione unilaterale preventiva del contributo delle autonomie speciali alla manovra può essere «conforme a Costituzione», purché siano rispettati i «termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all'accordo».

Tali termini sono i seguenti:

i) deve sussistere un «margine di negoziabilità» del contributo delle Regioni autonome;

ii) tale margine di negoziabilità non può limitarsi (come accade nel caso di specie) «ad una rimodulazione interna tra le varie componenti presenti nella citata tabella relative alle diverse autonomie speciali, con obbligo di integrale compensazione tra variazioni attive e passive», per l'ovvia considerazione che «ogni margine di accordo comportante un miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente, difficilmente realizzabile», sicché «il meccanismo normativo [...] sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale»;

iii) «lo strumento dell'accordo», invece, deve servire a «determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante»;



iv) proprio a tale proposito la Corte ha richiamato la «prassi» e la «morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali (Accordo tra il Governo e la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana del 9 giugno 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna del 21 luglio 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 28 ottobre 2014)»;

v) «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»;

vi) in conclusione, «l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale»;

vii) ne consegue che, se «gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio», allora, «ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato».

L'Ecc.ma Corte costituzionale, dunque, ha fornito una lettura costituzionalmente orientata della disposizione allora impugnata (art. 32, legge n. 183 del 2011), che rimetteva (o, a prima lettura, sembrava rimettere) all'accordo tra le parti solamente il riparto tra le autonomie speciali del contributo di finanza pubblica imposto unilateralmente dallo Stato. Tale lettura evolutiva, giustificata anche dalla virtuosa prassi (stavolta sì) seguita nell'anno 2014 dal MEF, ha consentito il rigetto delle censure allora proposte (che, si badi, riguardava una disposizione precedente alla tornata degli accordi di finanza pubblica tra Stato e Regioni speciali).

2.2. — Nella successiva sent. n. 82 del 2015 l'Ecc.ma Corte ha scrutinato l'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 (dunque una disposizione anch'essa precedente alla stipula degli accordi con le autonomie speciali, avvenuta nel 2014). In quel caso, si vagliava la legittimità di un contributo straordinario di finanza pubblica, dovuto dalle sole Autonomie speciali, ma da attuare «con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42», ossia per tramite dell'adozione di norme di attuazione degli statuti speciali, che sono approvate secondo il principio pattizio.

Anche in quel caso la Corte ha affermato che «in riferimento alle Regioni a statuto speciale merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali».

Tale principio può essere derogato solo a specifiche condizioni:

- i) qualora tale principio non sia «stato recepito dagli statuti di autonomia» delle Regioni a statuto speciale;
- ii) qualora la norma censurata si collochi «in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario»;
- iii) «affinché esso (il contributo) non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che tale modalità (di contribuzione regionale) non si protragga senza limite»;
- iv) la misura di contribuzione deve configurarsi «come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario»;
- v) «deve essere rispettato il principio di leale collaborazione, il quale richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

Anche in quel caso, la Corte ha dichiarato legittimo il contributo straordinario di finanza pubblica facendo leva sulla circostanza che esso poteva essere rimodulato, anche ex post, attraverso le procedure pattizie, specificamente indicate dalla disposizione impugnata, sicché le imposizioni statali dovevano considerarsi solamente temporanee, valide fino all'adozione delle norme di attuazione dei rispettivi statuti, che sono di origine pattizia e — per costante giurisprudenza costituzionale — prevalgono sulla legge ordinaria.

3. — Così illustrati i fatti e la più recente giurisprudenza in materia, l'illegittimità della disposizione impugnata risulta del tutto evidente.



3.1. — Risulta in primo luogo violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione Sardegna, di cui agli articoli 5 e 117 Cost., atteso che il legislatore statale ha disciplinato lo svolgimento dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione Autonoma senza prevedere i necessari e doverosi meccanismi di interlocuzione e di attuazione del principio consensualistico, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (*cfr.* le sopra citate sentt. nn. 19 e 82 del 2015).

A tal proposito; va ricordato che:

i) diversamente da quanto previsto nell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 e nell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 (scrutinati dalle sopra citate sentt. nn. 19 e 82 del 2015), la disposizione in esame non contempla alcun accordo che possa consentire di superare le rigidità della fissazione unilaterale del contributo di finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale;

ii) al contrario, le autonomie speciali vengono esplicitamente e inequivocabilmente equiparate alle Regioni ordinarie, dato che l'intesa sul riparto è adottata con accordo fra tutte le Regioni e Province autonome;

iii) non risulta possibile fornire un'interpretazione adeguatrice e conforme a Costituzione del comma in esame, come l'Ecc.ma Corte ha fatto nella sent. n. 19 del 2015. La garanzia del metodo pattizio nelle determinazioni del *quantum* di contribuzione alla finanza pubblica è riconosciuta dalla Costituzione (e dagli Statuti speciali) alle sole autonomie speciali di cui all'art. 116 Cost. e non è riconosciuta alle Regioni ordinarie. Di conseguenza, il fatto che all'intesa sul riparto ex art. 1, comma 680, della legge impugnata partecipino anche le Regioni ordinarie comporta necessariamente che detto accordo non sia in grado di rideterminare (anche ex post) il volume del contributo imposto alle Regioni a statuto speciale, né di avere ad oggetto le «diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale» (così, ancora, la sent. n. 19 del 2015);

iv) non sana le criticità della disposizione in esame la previsione che, «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse». Tale ulteriore intesa con le singole autonomie speciali, infatti, non solo esclude qualsiasi rideterminazione del *quantum* del contributo imposto all'intero «comparto» delle Regioni e Province autonome, ma è anche condizionata dalla generale «intesa in autocoordinamento» adottata da tutte le Regioni (non solo quelle a Statuto speciale);

v) ne consegue che il comma in esame si situa necessariamente al di fuori del principio pattizio, che dovrebbe campeggiare, nelle più ampie forme e declinazioni, nella definizione dei rapporti tra Stato e autonomie speciali, come richiede la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte.

3.2. — La violazione del principio di leale collaborazione e la lesione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione (tutelata dagli articoli 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto) si palesa anche per il profilo della contestuale violazione dell'art. 3 Cost.

Come si è già osservato, il comma impugnato ha salvaguardato solo l'accordo stipulato tra Stato e Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano (che è stato appunto tenuto al riparo dagli effetti del comma in esame nella sua interezza e non solo nella parte in cui ha disposto una novellazione dello Statuto di autonomia regionale) mentre ha totalmente pretermesso, violandolo, l'accordo stipulato tra il MEF e la Regione Sardegna in data 21 luglio 2014. Tanto, nonostante che proprio la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte avesse accomunato quei due atti negoziali (e quelli stipulati con le altre autonomie speciali) quanto ad ampiezza degli effetti, natura costituzionale delle esigenze giustificative e *ratio* di tutela dell'autonomia economico-finanziaria delle Regioni Autonome (si rinvia ancora alla sent. n. 82 del 2015).

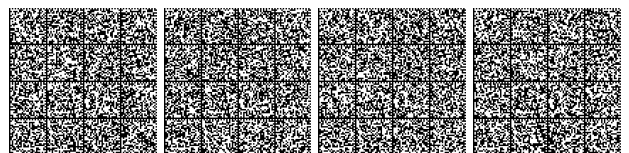
È, dunque, manifestamente ingiustificato il trattamento differenziato (e deteriore) della Sardegna rispetto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, il che comporta, appunto, la violazione degli articoli 3, 117 e 119 Cost., oltre che degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo.

Per le medesime ragioni risulta violato anche l'art. 116 Cost., che riconosce l'autonomia differenziata di tutte le (e non solo di alcune) Regioni a Statuto speciale, autonomia che, invece, il legislatore statale ha illegittimamente riconosciuto alla sola Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome.

3.3. — La circostanza che il legislatore statale abbia salvaguardato il solo accordo stipulato con la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e le due Province Autonome dimostra che il comma impugnato:

non ha garantito un sufficiente margine di flessibilità rispetto alla unilaterale determinazione del contributo imposto alle altre autonomie speciali;

ha sostanzialmente soppresso anche gli ambiti dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le altre autonomie speciali che, con gli accordi richiamati dalla sent. Corte cost., n. 19 del 2015, avevano trovato una regolamentazione su base pattizia.



Sul fatto che il comma in esame sia violativo di quegli accordi non si può nutrire alcun dubbio: proprio la clausola di maggior favore per la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige dimostra questo assunto, dato che tale clausola non avrebbe alcuna ragion d'essere se il comma 680 qui impugnato potesse essere *ex se* compatibile con quelle intese.

Ne consegue che il principio di leale collaborazione risulta violato anche per un altro e differente profilo, ossia per il fatto che il legislatore statale, intervenuto successivamente alla stipula degli accordi di finanza pubblica del 2014, ne ha espressamente violato le clausole, peraltro senza prevedere un meccanismo adeguato che possa recuperare, anche *ex post*, la leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari.

Anche per questo profilo, dunque, risultano di bel nuovo violati gli articoli 5, 117 e 119 Cost. (che fissano il principio della leale collaborazione e tutelano l'autonomia economico-finanziaria della Regione) e gli articoli 7 e 8 dello Statuto (disposizioni, anche queste, che garantiscono l'autonomia economico-finanziaria della Regione ricorrente e che impongono che il regime dei rapporti economico-finanziari sia improntato al paradigma della leale cooperazione).

Anche per questo profilo, poi, si coglie la violazione dell'art. 3 Cost., ancora in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., per l'evidente irragionevolezza di una produzione legislativa che smentisce l'impostazione consensualistica dei rapporti Stato-Regione e che calpesta le clausole di un accordo faticosamente raggiunto tra la Regione e lo Stato, ponendo fine a un risalente contenzioso che l'Ecc.ma Corte conosce perfettamente, dato che — si ribadisce — aveva più volte imposto alle parti di accordarsi.

3.4. — Il più volte menzionato accordo del 21 luglio 2014 non ha solamente risolto in forma consensuale quella che anche codesta Ecc.ma Corte aveva definito «vertenza entrate» tra la Regione Sardegna e lo Stato (*cfr.* sent. n. 95 del 2013). Tale accordo, infatti, ha anche dato attuazione al principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici, per come specificato dalla riforma costituzionale del 2012.

3.4.1. — Come è noto, il novellato art. 81 Cost. ha previsto, al sesto comma, che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

La legge n. 243 del 2012, approvata ai sensi di tale comma, detta specifiche previsioni sull'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali. L'art. 9 della legge, infatti, prevede che «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti».

Il sesto comma di tale articolo, però, specifica che le disposizioni relative all'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Ne consegue che la legge «rinforzata» ex art. 81 Cost. ha rimesso ancora una volta al principio consensualistico la definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali.

3.4.2. — In ossequio a tale precetto, lo Stato e la Regione Sardegna hanno consensualmente disciplinato le modalità con le quali il principio dell'equilibrio di bilancio si applica alla Regione medesima, convenendo che il bilancio della Regione Sardegna si deve considerare in equilibrio alle condizioni di cui all'art. 9 della medesima legge n. 243 del 2012. Altri oneri che si sottraggano alla determinazione consensuale delle parti risultano, dunque, violativi dell'accordo del 21 luglio 2014, e, per l'effetto, violativi anche dell'art. 9, comma 6, della legge n. 243 del 2012 e dello stesso art. 81 della Costituzione.

La violazione dei precetti costituzionali e delle disposizioni di legge (rinforzata) che ne sono immediato svolgimento comportano, ovviamente, di bel nuovo la violazione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna, garantita dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.

3.5. — Come si è già osservato, l'impugnato comma 680 è incompatibile con le disposizioni dell'accordo del 21 luglio 2014. Ne consegue che esso ha anche sovvertito le disposizioni di cui all'art. 42, commi da 9 a 12, del d.l. n. 133 del 2014, con le quali il legislatore statale ha recepito le clausole dell'accordo del 21 luglio 2014 e ha definito i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna sia per quanto concerne l'obbligo di mantenere in equilibrio il bilancio regionale, sia per quanto concerne l'obbligo di partecipare al conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Ebbene: il legislatore statale non poteva, senza la preventiva intesa con la Regione, abrogare, modificare o comunque derogare le previsioni dei commi sopra menzionati. Essi, infatti, pur non essendo stati formalmente inseriti nello Statuto della Regione o nelle norme di attuazione, costituiscono attuazione del medesimo principio consensualistico che deve governare i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione ricorrente.



Tale principio consensualistico è sancito:

dall'art. 54, comma 5, dello Statuto, a tenor del quale le disposizioni statutarie in tema di autonomia finanziaria ed economica della Regione «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione»;

dall'art. 56 dello Statuto, che, per l'approvazione delle norme di attuazione statutaria (e per la loro modificazione) impone un specifico procedimento rinforzato, che richiede l'adesione della Regione;

dall'art. 9 della legge (rinforzata) n. 243 del 2012, che, per la determinazione dell'equilibrio dei bilanci delle autonomie speciali rinvia alle «norme dei rispettivi statuti» e alle «relative norme di attuazione».

Ciò considerato, dato che i commi da 9 a 12 del d.l. n. 133 del 2014 hanno regolato i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna previa intesa con la Regione medesima, essi possono essere modificati (o derogati) solo tramite procedimenti che la coinvolgano e che siano ispirati al principio consensualistico e alla leale collaborazione tra le parti.

Inopinatamente, invece, il comma in esame non è stato approvato previa intesa con la Regione, sicché esso risulta illegittimo per violazione degli articoli 54 e 56 dello Statuto, anche in relazione agli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione.

3.6. — Come si è già osservato, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha già scrutinato a più riprese la c.d. «vertenza entrate» insorta tra lo Stato e la Regione Sardegna a causa della mancata esecuzione, da parte dello Stato, della riforma del regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello Statuto e, contemporaneamente, dall'imposizione di ulteriori oneri e restrizioni di finanza pubblica imposti sulla Regione.

3.6.1. — In particolare, come già rilevato *supra*, *sub* par. 1.2., nelle sue decisioni codesta Ecc.ma Corte non ha solamente rivolto un mero «monito» allo Stato e alla Regione, ma (con le sentt. nn. 99 e 118 del 2012 e 95 del 2013) ha accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari, anche allo scopo di dare compiuta e integrale esecuzione al novellato art. 8 dello Statuto regionale, un obbligo giuridico perfetto che scaturiva e scaturisce dalle disposizioni costituzionali e statutarie che regolano — appunto — i rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione.

Che sia così è stato riconosciuto dallo stesso legislatore statale. L'art. 11, comma 5-*bis*, del d.l. n. 35 del 2013, infatti, ha disposto che, «al fine di dare piena applicazione, secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2012, al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna, disciplinato dalle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, [...] entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze concorda, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con la Regione Sardegna, con le procedure di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna».

Lo stesso legislatore statale, dunque, ha riconosciuto che le sentenze dell'Ecc.ma Corte sulla c.d. «vertenza entrate» hanno definito, con la forza del giudicato costituzionale, un preciso obbligo giuridico, al quale lo Stato non può sottrarsi.

Detto accordo, come si è detto, è stato finalmente sottoscritto in data 21 luglio 2014. Il comma 680 della legge in esame, però, ne viola le clausole, imponendo alla Regione nuovi e ulteriori contributi di finanza pubblica. Per tale ragione, detto comma è violativo anche del giudicato costituzionale e dell'art. 136 Cost., proprio perché, eludendo le clausole dell'accordo, si è sottratto all'efficacia conformativa delle decisioni della Corte costituzionale.

3.6.2. — Per le medesime ragioni risulta violato anche il principio del legittimo affidamento, che trova riconoscimento di rango costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. nonché degli artt. 6 e 13 della CEDU (ovviamente in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, Cost.).

Per mero tuziorismo si rammenta che il principio del legittimo affidamento, proprio per la sua natura di «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentt. Corte cost., nn. 206 del 2009 e 156 del 2007) si applica anche ai rapporti tra Stato e Regioni, specie a quei rapporti che, incidendo sugli ambiti di autonomia garantita alle autonomie, devono ispirarsi alla leale collaborazione tra le parti (si veda la sent. Corte cost., n. 207 del 2011).

In questo contesto, è evidente che in capo alla Regione ricorrente è sorto un affidamento legittimo sulla stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato, che, invece, è stato inopinatamente sovvertito dal legislatore statale con la disposizione in esame.

Tale affidamento è stato legittimamente indotto in ragione:

delle disposizioni statutarie e costituzionali che fissano il principio consensualistico nei rapporti tra Stato e Regione Sardegna;

dalle sopra richiamate decisioni della Corte costituzionale che hanno sancito l'obbligo per lo Stato di addìvenire ad un complessivo accordo di finanza pubblica con la Regione;



dall'inequivoca disposizione di cui all'art. 11, comma 5-bis, del d.l. n. 35 del 2013, sopra riportata;
dalla stipula dell'accordo di finanza pubblica del 21 luglio 2014;
dal recepimento delle clausole dell'accordo nell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, sopra menzionato.

Dal canto suo, la Regione Sardegna non ha mai dubitato della validità, della stabilità e della cogenza dell'accordo del 21 luglio 2014, tanto che, come si è già detto, proprio in ossequio a tale accordo ha ritirato un gran numero di impugnazioni già proposte non solo innanzi l'Ecc.ma Corte costituzionale, confidando, appunto, nel ristabilito ordine nei rapporti economico-finanziari con lo Stato. Risulta inciso, dunque, anche il diritto di difesa in giudizio della Regione, tutelato dall'art. 24 Cost.

3.6.3. — Se è evidente l'esistenza di un affidamento legittimo e qualificato in capo alla ricorrente sulla stabilità delle clausole dell'accordo del 2014, non meno evidente è la sua lesione, visto che la ricorrente vede oggi violate le clausole di detto accordo con una disposizione con esso esplicitamente incompatibile.

3.6.4. — Si configura, dunque, la violazione degli articoli 3 Cost., 6 e 13 della CEDU in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., nonché in riferimento all'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.

A tal proposito, è per mera completezza d'esposizione che si ricorda che, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che gli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU proteggono i legittimo affidamento dei soggetti di diritto, che può essere legittimamente compresso solo a fronte di imperative ragioni di interesse generale (*ex plurimis*: sent. Sez. II, 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia; 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri c. Italia; 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi e altri c. Italia; Sez. V, 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia).

Ebbene: tra i motivi imperativi di interesse generale non rientra l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica. La Corte EDU lo ha più volte statuito. Per tutte valga il riferimento alle sentt. Sez. IV, 28 ottobre 1999, Zielinsky, Pradal e Gonzales c. Francia, e Sez. III, 21 giugno 2007, SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia. In entrambi i casi la Corte ha affermato che le giustificazioni di tipo economico — riguardanti il rischio di mettere in pericolo l'equilibrio finanziario e la prospettiva di un aumento esponenziale dei costi del personale — che lo Stato pone alla base del suo intervento non possono essere considerate di importanza generale tale da giustificare un'ingerenza sul legittimo affidamento dei soggetti di diritto.

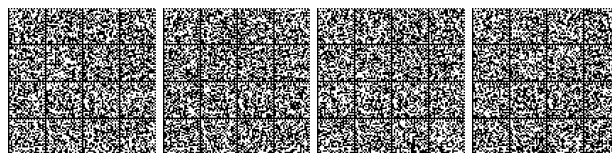
Di conseguenza, atteso che l'unica ragione giustificatrice del comma impugnato potrebbe essere il conseguimento di un risparmio per lo Stato, esso risulta violativo degli articoli 6 e 13 della CEDU e 117 Cost. e, di conseguenza, degli articoli 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto sardo, che ne tutelano l'autonomia economico-finanziaria.

3.7. — Per consolidata giurisprudenza costituzionale (si vedano ancora le sentt. nn. 19 e 82 del 2015, che hanno ribadito e ulteriormente precisato un orientamento costante), lo Stato può imporre risparmi di spesa alle Regioni, purché l'ambito all'interno del quale ottenere tali risparmi sia individuato autonomamente da ciascuna di esse.

Nel caso del comma in esame, però, la Regione Sardegna si trova vincolata dalla volontà anche delle altre Regioni e Province autonome, che potranno definire, seppure in regime di «autocoordinamento», gli ambiti di spesa sui quali la Regione Sardegna dovrà operare per ottemperare al medesimo comma 680. In mancanza di tale autocoordinamento, la Regione Sardegna è consegnata alle arbitrarie determinazioni del Presidente del Consiglio.

Anche per questo profilo si evidenzia la violazione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna e, di conseguenza, degli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.

3.8. — Per costante giurisprudenza costituzionale, lo Stato può imporre in via autoritativa contributi straordinari di finanza pubblica alle Regioni ordinarie e alle Autonomie speciali, ma solo in presenza di un'ulteriore condizione: che il contributo richiesto sia imposto per un periodo di tempo limitato e ragionevole. Nella sent. n. 193 del 2012, ad esempio, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che (sono legittime) le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».



Ove tale limite non sia rispettato, il contributo di finanza pubblica imposto alle Regioni costituisce disposizione «di dettaglio» in una materia affidata alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., con la conseguenza che essa esorbita dall'ambito competenziale riconosciuto al legislatore statale.

A tal proposito, il contributo di finanza pubblica di cui al comma impugnato è previsto per un solo triennio. Esso, dunque, sembrerebbe essere astrattamente compatibile con l'obbligo di «temporaneità» del prelievo, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale. A tal proposito, però, si deve osservare che le Regioni, tra cui la Sardegna, sono sottoposte da diversi anni a contributi di finanza pubblica sempre crescenti, alcuni dei quali imposti non in via temporanea, bensì senza limiti di tempo (*cf.* art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011; art. 15, comma 22; e 16, comma 3; del d.l. n. 95 del 2012; art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011; art. 1, commi 118 e 132, della legge n. 228 del 2012; art. 1, commi 429, 481, 499 e 526 della l. n. 147 del 2013).

Per tale ragione, il contributo di finanza pubblica imposto con il comma in esame elude l'obbligo di temporaneità delle misure restrittive di finanza pubblica, più volte sancito dalla Corte costituzionale. Per tale ragione detto comma è violativo dell'art. 117, comma 3, Cost., per avere lo Stato debordato dall'ambito di competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo, che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione.

3.9. — Infine, il comma in esame è illegittimo anche per un ulteriore profilo.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale può imporre, tramite contributi di finanza pubblica o riduzioni di risorse in entrata, un sacrificio economico alle Regioni «purché non tale da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni» (sentt. nn. 138 del 1999 e 155 del 2015).

Nel caso della Regione Autonoma della Sardegna, la condizione di «impossibilità di svolgimento delle funzioni» attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge è stata specificamente riconosciuta dal legislatore statale, dall'Amministrazione statale, dalla Corte dei conti e da codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

Tutte queste circostanze sono ampiamente note all'Ecc.ma Corte, che le ha già esaminate nelle più volte citate sentt. nn. 99 e 118 del 2012 e 83 del 2013. È sufficiente qui darne una breve sintesi.

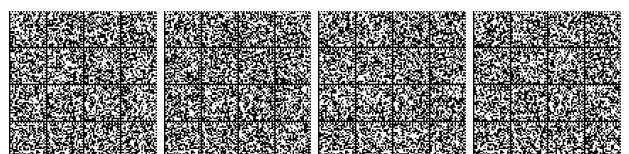
i) La necessità di riformare le entrate regionali è stata affermata dal Ragioniere Generale dello Stato, come dimostra il carteggio intervenuto tra la Ragioneria e la Regione ricorrente tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A. Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. «nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa», e che tale proposta era stata predisposta «abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione». Con successiva nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che «il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale».

ii) La necessità di stanziare maggiori risorse per permettere lo svolgimento delle funzioni pubbliche attribuite alla Sardegna è stata poi riconosciuta dal legislatore statale, che, con la legge n. 296 del 2006, ha novellato l'art. 8 dello Statuto sardo, aumentando le entrate erariali compartecipate e innalzando la quota di compartecipazione fissa al gettito.

iii) Il novellato regime delle entrate regionali, però, è rimasto ineseguito da parte dello Stato per diversi anni, tanto che codesta Ecc.ma Corte, nella sent. n. 95 del 2013, ha riconosciuto che l'inerzia dello Stato nel dare esecuzione alle previsioni di cui all'art. 8 dello Statuto speciale aveva generato una vera «emergenza finanziaria».

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

v) La Corte dei conti, Sez. controllo per la Regione Sardegna, nel giudizio di parificazione del bilancio regionale per l'esercizio 2010, ha affermato che «la gestione del bilancio regionale è stata pesantemente condizionata dal quadro di rigidità costituito dalla mancata soluzione della vertenza "entrate" e dall'immobilismo dei vincoli imposti dal patto di stabilità, che hanno cristallizzato l'intero quadro di riferimento finanziario alle disponibilità del 2005» (anno in cui si sono svolte le interlocuzioni sopra menzionate tra Ragioneria Generale dello Stato e Regione sull'insufficienza delle risorse regionali).



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

vii) Perdurante la grave «l'inerzia statale» che «troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali» (sent. Corte cost., n. 95 del 2013), il legislatore statale ha costantemente imposto alle Regioni, tra cui la ricorrente, contributi di finanza pubblica sempre crescenti, già ricordati nel precedente paragrafo (*cf.* art. 20, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011; art. 15, comma 22; e 16, comma 3; del d.l. n. 95 del 2012; art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011; art. 1, commi 118 e 132, della legge n. 228 del 2012; art. 1, commi 429, 481, 499 e 526 della legge n. 147 del 2013).

viii) Solamente con il più volte menzionato accordo del 21 luglio 2014 lo Stato ha finalmente riconosciuto alla Regione Sardegna gli «spazi» finanziari necessari per lo svolgimento delle sue funzioni pubbliche. La violazione delle clausole di quell'accordo, però, riporta nuovamente la Regione ricorrente nella precedente condizione, di non poter strutturalmente far fronte al costo delle funzioni pubbliche che le sono state affidate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge. Risulta, dunque, evidente anche per questo profilo la violazione degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo e degli articoli 117 e 119 Cost., che riconoscono l'autonomia finanziaria della Regione.

4. — Quanto all'art. 1, comma 711, della legge 30 dicembre 2015, n. 208. Come si è detto in narrativa, il comma in oggetto si inserisce tra le disposizioni con cui la legge di stabilità per il 2016 ha riformato il meccanismo del patto di stabilità interno per gli enti territoriali.

4.1. — L'art. 1, comma 709, della legge n. 208 del 2015 dispone che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243» — ossia Regioni, comuni, province, città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano — «concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Ai sensi del successivo comma 710, «ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732».

La disposizione prevede pertanto l'abbandono del meccanismo che vincolava gli enti territoriali a conseguire uno specifico saldo finanziario in termini di «competenza mista» come era previsto nel meccanismo del «patto di stabilità» propriamente detto ai sensi dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, oltre che dall'art. 1, comma 415, della legge n. 190 del 2014. Il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dunque, è valutato solo in termini di differenza tra entrate e spese finali in conto competenza.

4.2. In questo contesto, l'impugnato comma 711 specifica che «ai fini dell'applicazione del comma 710, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento».

Il fondo pluriennale vincolato, disciplinato dall'art. 3, commi 4 sgg., del d.lgs. n. 118 del 2011, è lo strumento con cui si consente alla P.A. di dare attuazione al «principio contabile della competenza finanziaria». In particolare, l'art. 3, comma 4, sopra citato, prevede che «le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili» e che «La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate».

Le spese oggetto del fondo, dunque, sono già state impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, sicché esse hanno già trovato copertura nell'esercizio di riferimento. Per converso, le risorse del fondo pluriennale vincolato di entrata sono risorse che sono state accantonate per coprire spese che giungeranno ad essere liquidate in un esercizio successivo. La rilevanza del fondo pluriennale vincolato tra gli aggregati utili ai fini della determinazione del saldo finale di competenza è intesa (specie per le spese in conto capitale, ma, in ogni caso, per ogni progetto di spesa pluriennale), a «neutralizzare» la differenza temporale tra l'acquisizione delle risorse in entrata e l'impiego delle risorse



in uscita. In questo senso il fondo pluriennale vincolato consente di conciliare il principio costituzionale della certezza della copertura finanziaria degli impegni pluriennali e il principio contabile dell'ascrizione della spesa al momento del suo effettivo perfezionamento, garantendo la veridicità della scrittura contabile.

4.3. — Dall'esercizio 2017, però, ai sensi del comma 711, ai fini degli equilibri di finanza pubblica, gli enti territoriali non potranno più considerare tra le entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa». Ne consegue che ciascun ente (ivi comprese le Regioni) dovrà trovare copertura con risorse nuove di competenza alle spese reimputate sul medesimo esercizio, non potendo utilizzare le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato.

Tale circostanza comporta una rilevante compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, perché irrigidisce le condizioni alle quali le Regioni possono essere considerate con i «saldi in equilibrio», ai sensi del comma 709 sopra indicato. Tale irrigidimento, però, è del tutto irragionevole e ingiustificato.

In primo luogo si deve osservare che l'inclusione nel saldo del fondo pluriennale vincolato per il solo esercizio 2016 crea un'evidente difficoltà nella costruzione del bilancio finanziario su base triennale come imposto dal comma 712 della legge di stabilità 2016, che impone di allegare al bilancio di previsione un prospetto contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo finale di competenza. La triennialità del bilancio e l'esclusione del saldo del fondo pluriennale vincolato per gli anni a partire dal 2017 è, dunque, già un primo elemento sintomatico dell'irragionevolezza della misura.

In secondo luogo, si deve osservare che disporre la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, sia per quanto concerne le voci di entrata che le voci di spesa, per il solo anno 2016 comporta che:

le poste residue del fondo pluriennale che saranno effettivamente rimosse negli anni dal 2017 in avanti non saranno considerate al fine dell'equilibrio dei saldi;

per converso, le poste residue del fondo pluriennale che saranno effettivamente impiegate in uscita saranno considerate al fine dell'equilibrio dei saldi (*cf.* E. Civetta, *La legge di stabilità 2016*, Roma, Maggioli, 2016, 65: «la parte non esigibile nel 2016 costituirà fondo pluriennale vincolato in spesa dell'esercizio 2016 e in entrata dell'esercizio 2017 e quindi, nel 2017, l'operazione tornerà a essere penalizzante in quanto, ai fini del nuovo «pareggio di bilancio», nel 2017 non si terrà conto dell'entrata ma solo della spesa»).

Ne consegue che le poste in uscita che saranno impiegate a partire dal 2017 dovranno sostanzialmente essere rifinanziate, nonostante che le risorse in entrata per il loro finanziamento siano state già individuate e contabilizzate per il tramite del fondo pluriennale vincolato.

4.4. — Per tale ragione il comma 711, nella parte in cui limita al solo anno 2016 la rilevanza del saldo del fondo pluriennale di entrata e di spesa, risulta irragionevole e violativo degli articoli 3, 81, 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna.

Tale disposizione, infatti, nella parte impugnata, sortisce l'irragionevole effetto di richiedere agli enti territoriali, tra cui la Sardegna, di stanziare ulteriori risorse per spese che trovano già la loro copertura nel fondo pluriennale vincolato, determinando un irragionevole sacrificio della loro autonomia finanziaria, protetta dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 118 della Costituzione.

Si aggiunga che la mancata considerazione del saldo del fondo pluriennale di spesa, impedendo l'effetto di neutralizzazione tra entrate e spese che si compensano, ma che intervengono in anni diversi, comporta anche la violazione del principio di veridicità dei bilanci pubblici, di cui all'art. 81 Cost. In particolare, dato che non si verifica l'effetto di «neutralizzazione» temporale cui è preordinato il fondo pluriennale vincolato secondo le prescrizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, gli enti territoriali vincolati dal comma 711 si troveranno ad aver accumulato poste in entrata non utilizzabili e, per converso, a doverne stanziare di nuove a copertura di spese già finanziate.

La violazione del principio di veridicità del bilancio, dunque, si accompagna alla già segnalata compressione degli spazi di autonomia finanziaria della Regione ricorrente, con ciò violando le disposizioni costituzionali e statutarie che proteggono l'autonomia economico finanziaria della Regione Sardegna (art. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.).

L'art. 117 Cost., risulta violato anche per un altro profilo: dato che il comma in esame determina una compressione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali ingiustificata ai sensi dell'art. 81 Cost., l'imposizione di tale vincolo nei confronti delle Regioni costituisce un esercizio illegittimo della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, Cost. Il legislatore statale, nella sostanza, non ha fissato un principio di contenimento della spesa collegato all'attuazione dell'art. 81 Cost., bensì ha determinato un vincolo sugli «spazi» economico-finanziari delle Regioni specifico, arbitrario e illimitato nel tempo. Una tale previsione, per consolidata giurisprudenza costituzionale, costituisce «norma di dettaglio» nella materia di competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica», circostanza che dimostra che il legislatore statale ha esorbitato dall'ambito competenziale (cirscritto ai «principi della materia») riconosciutogli dall'art. 117, comma 3, Cost.



P. Q. M.

La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 711, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, limitatamente alle parole «Limitatamente all'anno 2016».

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna 26 febbraio 2016, n. 10/1.

Roma-Cagliari, addì 29 febbraio 2016

Avv. Sandra TRINCAS - Avv. prof. Massimo LUCIANI

16C00083

N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Monitoraggio e ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 109 e 110.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 680, periodi 4 e 5.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327; P. Iva 00526040324), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Avv. Debora Serracchiani, autorizzata con deliberazione della Giunta regionale n. 293 del 25 febbraio 2016 (doc. 1), rappresentata e difesa - come da procura a margine del presente atto - dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova (fax 049-8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it), con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 commi 109, 110 e 680, periodi 4 e 5 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 2015, n. 302, Suppl. ord. n. 70, per violazione:

degli articoli 3, 5 e 97, 116, 117, primo comma, e 120 della Costituzione;

degli articoli 118 e 119 Cost., in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001;

dell'art. 8 della legge cost. 1 del 1963 (Statuto speciale) in combinato con gli articoli 4, 5 e 6 sempre della legge cost. 1 del 1963;

degli articoli 48, 49, 50 e 63 sempre della legge cost. n. 1 del 1963;

dell'accordo del 23 ottobre 2014 e dell'art. 1, comma 512 e i commi ivi richiamati, della legge n. 190 del 2014;

dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009;

dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012;

nonché dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale, del principio della certezza delle entrate e dei principi pattizio e di leale collaborazione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.



FATTO E DIRITTO

Premessa.

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016). Precisamente, si tratta da un lato del comma 110, in connessione con il 109, dall'altro del comma 680, periodi 4 e 5.

La ricorrente Regione ritiene che entrambi presentino elementi costituzionalmente illegittimi e lesivi della propria autonomia e sfera finanziaria.

Trattandosi di questioni diverse, conviene esporre distintamente per ciascuna di esse gli elementi di fatto e di diritto che le caratterizzano, in relazione ai quali la ricorrente Regione chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, in collegamento con il comma 109.

I commi 109 e 110 dell'art. 1 della legge 208 del 2015 riguardano i fondi destinati al Piano di Azione Coesione (PAC). Essi prevedono un monitoraggio e una ricognizione delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati (comma 109) e, soprattutto, all'esito della ricognizione predetta, una riallocazione delle risorse disponibili per destinarle al finanziamento dell'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro privati nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna (comma 110).

La Regione Friuli-Venezia Giulia, titolare di una quota parte di tali risorse, ritiene che la loro sottrazione alla precedente destinazione sia costituzionalmente illegittima.

Conviene premettere che il Piano di Azione Coesione (PAC) è uno strumento di programmazione avviato dal Governo italiano d'intesa con la Commissione Europea, mediante l'accordo sottoscritto il 7 novembre 2011, per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 e per recuperare i ritardi nell'uso di detti fondi strutturali.

Il Piano definisce un'azione di cooperazione rafforzata tra le autorità europee, il Governo nazionale e le amministrazioni centrali e, soprattutto, regionali, e prevede la costituzione di un Gruppo di azione con il compito di seguire i Piani di Azione Coesione, quale nuova modalità di cooperazione rafforzata tra lo Stato membro e la Commissione europea.

L'accordo non fissa termini perentori per l'utilizzo delle risorse e non ne prevede la revoca in caso di superamento dei tempi previsti, tanto meno in riferimento a specifici termini per l'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti.

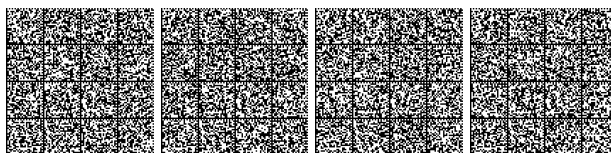
Per assicurare il pieno e tempestivo utilizzo fondi PAC, l'art. 4, comma 3, del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto che il Gruppo di azione proceda periodicamente, in collaborazione con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano che si rendessero necessarie a seguito dell'attività di monitoraggio, anche mediante eventuali riprogrammazioni.

Sulla base di tali regole generali, nel 2012 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha concordato con il Governo l'adesione al Piano di Azione Coesione, confermata dal Presidente della Regione con nota del 7 dicembre 2012.

La Commissione europea, in data 14 giugno 2013, ha acconsentito ad una modifica del Programma operativo regionale (POR) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a favore della riprogrammazione delle stesse per le iniziative del Programma Operativo regionale del Fondo Sociale Europeo (FSE) sul programma esterno parallelo, richiedendo che la Regione procedesse ad un'unica notifica di modifica del POR FESR.

Il complesso degli interventi del Piano regionale, approvato dalla Giunta regionale con delibera del 21 marzo 2014, n. 515, esprime il notevole impegno finanziario di oltre 67 milioni di euro, derivanti dalla riduzione della quota nazionale del Fondo di rotazione (*ex lege* n. 185 del 1987) del Programma "POR FESR 20072013 Obiettivo Competitività regionale e occupazione Friuli- Venezia Giulia": in gran parte dalla quota nazionale, ma anche dalla quota della Regione e degli Enti Locali.

Nel contenuto, il Piano in parte prosegue iniziative già avviate nel quadro del Programma operativo regionale (POR) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, in parte finanzia iniziative nuove. Esso prevede diverse "azioni", ciascuna destinata al perseguimento di importanti obiettivi di politica sociale, quali: il rafforzamento della competitività e dell'innovazione delle imprese attraverso la promozione della progettualità e dell'imprenditoria e occupazione giova-



nile e femminile; il rafforzamento della competitività delle imprese regionali e del loro grado di internazionalizzazione; promozione della creazione di nuove reti di impresa e consolidamento di quelle esistenti; la promozione dell'Agenda Digitale nei diversi settori; le misure di Politica Attiva finalizzata a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, a promuoverne il successo formativo e professionale, ad attivare i giovani disoccupati ed emarginati dal sistema scolastico e formativo (i cosiddetti "giovani NEET"); la nascita di nuove imprese, con particolare attenzione ai settori innovativi e con specifica attenzione e priorità all'imprenditorialità femminile.

Il finanziamento del Piano è già stato una prima volta ridotto dal legislatore statale. Precisamente, l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, d.-l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto una "riprogrammazione" delle risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione che dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze risultassero non ancora impegnate. La legittimità di tale disposizione è stata contestata da tre Regioni con i ricorsi in via principale nn. 32/2015, 35/2015 e 41/2015 R.R., tuttora pendenti.

A causa di tale intervento la programmazione della ricorrente Regione ha già dovuto subire una rilevante riduzione degli interventi programmati.

Gli stessi fondi sono ora oggetto di una seconda "riprogrammazione", disposta dalla disciplina qui impugnata.

Infatti il comma 109 dell'art. 1 della l. n. 208 del 2015 stabilisce che "entro il 31 marzo 2016 si provvede [...] alla ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC) non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati" e che "a tal fine, le amministrazioni titolari di interventi del PAC, approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, inviano al sistema di monitoraggio nazionale, entro il 31 gennaio 2016, i dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea di intervento".

Sin qui sembra trattarsi di un semplice monitoraggio.

Tuttavia, il successivo comma 110 prevede che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro il 30 aprile 2016 di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali è determinato l'ammontare delle risorse disponibili in esito alla ricognizione di cui al comma 109 ed è disposto l'utilizzo delle stesse per l'estensione dell'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'anno 2017 in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna».

Il complesso delle disposizioni dei commi 109 e 110 è dunque preordinato non al monitoraggio, ma alla revoca di fondi gestiti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per gli interventi previsti dal PAC nelle materie di sua competenza. Precisamente, la riduzione delle risorse del PAC è prevista dal comma 110 (che è perciò l'oggetto primario della presente impugnazione), ma gli stessi obblighi di comunicazione e il relativo monitoraggio di cui al comma 109 sono funzionali all'operazione di cui al comma successivo, e quindi si pongono in posizione accessoria e servente rispetto al comma 110. Si noti che le comunicazioni e il monitoraggio funzionali ad una riprogrammazione "ordinaria" degli interventi PAC sono già previsti in via generale dall'art. 4, comma 3, del 28 giugno 2013, n. 76.

Le disposizioni impugnate, dunque, sono collegate e nel loro insieme lesive delle competenze della Regione ed illegittime per i motivi che seguono.

I.1. Violazione dell'autonomia finanziaria garantita dagli articoli 48, 49 e 50 dello Statuto e dall'art. 119 Cost. Violazione del principio consensuale e, in subordine, del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.).

Come sopra esposto, il Piano azione coesione della ricorrente Regione è frutto - sulla base di un accordo generale tra Governo italiano e Commissione europea - di uno specifico accordo tra Governo italiano e la Regione, a sua volta oggetto di notifica alla Commissione europea.

Esso costituisce una forma di finanziamento della Regione, pienamente rientrante nel quadro previsto dagli articoli 48, 49 e 50 dello Statuto e dall'art. 119 Cost. In particolare, l'art. 50 dello statuto prevede che "per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, e per la esecuzione di programmi organici di sviluppo" lo Stato possa assegnare ad essa speciali contributi.

Il finanziamento del Piano azione coesione, una volta deciso, entra a costituire parte della complessiva finanza regionale, e l'accordo tra il Governo e la Regione per tale finanziamento costituisce applicazione del principio consensuale che regge i rapporti tra il Friuli-Venezia Giulia, quale regione ad autonomia differenziata, e lo Stato.



Tale principio, fondato su una pluralità di regole previste dallo statuto, tra le quali la procedura concordata per la revisione delle regole del Titolo IV (art. 63, quinto comma) e la procedura prevista per le norme di attuazione (art. 65), è pienamente affermato nella legislazione, in particolare nell'art. 27 della legge basilare n. 42 del 2009 e riconosciuto dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale: si vedano, tra le più recenti e importanti, le sentenze nn. 19 e 155 del 2015.

La revoca unilaterale di tale finanziamento contraddice in modo palese tale principio.

Se anche non si ritenesse operante tale principio, la revoca delle risorse prevista dai commi 109 e 110 violerebbe comunque il principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.), in collegamento con l'art. 50 dello Statuto: il quale prevede l'assegnazione di fondi alla Regione, ma non prevede certamente che tale assegnazione possa essere poco dopo revocata ad nutum, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione.

I.2. Violazione dell'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, dell'affidamento e di certezza del diritto, dell'art. 97, primo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento e di programmazione delle risorse finanziarie e dell'attività amministrativa; violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Come si è illustrato, il Piano di Azione Coesione costituisce un progetto di utilizzazione di fondi europei, nazionali e regionali, e dunque un progetto che si inserisce in un sistema di programmazione pluriennale finanziaria di medio-lungo periodo.

La sottrazione di tali finanziamenti, frutto di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali, alla propria destinazione e alla comunità regionale appare irragionevole e contraria al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché essa si pone in frontale contraddizione con lo stesso principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento.

La norma lede poi il principio dell'affidamento, anch'esso radicato nell'art. 3 Cost., perché la Regione e la sua comunità territoriale sono privati di risorse sulle quali esse potevano legittimamente contare.

Viene così interrotto in settori delicati l'esercizio già in corso di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale. L'impossibilità di completare i programmi rende priva di razionalità anche la parte già svolta, frustrando la complessiva azione regionale e la generale produttività della spesa.

In ogni caso, la sottrazione di una rilevante misura di risorse toglie certezza ed equilibrio all'intera gestione finanziaria regionale.

Tanto maggiore è poi il difetto di ragionevolezza in quanto nel momento di approvazione della nuova destinazione delle risorse la reale possibilità di tale utilizzo non è neppure certa, dato che la stessa disposizione conclude stabilendo che la sua efficacia "è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

In altre parole, mentre l'effetto distruttivo della disposizione sulla gestione dei Piani di azione coesione è immediato e sicuro (non potendosi ovviamente continuare nella realizzazione di progetti per i quali non vi sia certezza di finanziamento), il presunto effetto utile della nuova destinazione è, nel testo della disposizione, incerto, dovendosi per la sua realizzazione ottenere il consenso della Commissione europea.

La previsione collide anche con il principio della certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei, in relazione all'intervenuto accordo con la Commissione europea sulla nuova destinazione dei fondi e alle regole sulla riprogrammazione contenute nell'art. 33 regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante "Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione", in attuazione degli articoli 176 e 177 TFUE.

Il contrasto delle norme impugnate con i predetti parametri costituzionali ridonda sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condiziona l'esercizio funzioni amministrative della ricorrente nelle materie ad essa attribuite dallo statuto (art. 16, in combinato con gli articoli 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e segnatamente nelle materie interessate dagli interventi del PAC, quali la organizzazione regionale; l'urbanistica; i trasporti locali; il sostegno alle imprese e all'occupazione; i porti. Tale contrasto inoltre si ripercuote, ledendola, sull'autonomia finanziaria della Regione, come è evidente anche da quanto si è esposto al punto precedente.

Va rilevato che la disposizione del comma 109 presenta margini di ambiguità nella parte in cui si riferisce a risorse "non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati", potendo essere intesa sia nel senso di imporre la revoca dei fondi ancora non oggetto di impegni giuridicamente vincolanti pur nel rispetto dei cronoprogrammi, sia nel senso di disporre la revoca dei soli fondi per i quali vi è ritardo rispetto al cronoprogramma.



Ma se pure lo si intendesse in questo secondo e più ristretto significato, non verrebbe meno la lesione dei parametri indicati. Infatti, comunque la disposizione determinerebbe la revoca del finanziamento in modo generalizzato e senza una valutazione specifica in ordine alla responsabilità e gravità del ritardo, e sull'interesse pubblico alla prosecuzione del programma, in relazione al suo stato di avanzamento e al suo rilievo.

II. Illegittimità costituzionale del comma 680, nella parte in cui prevede alla Regione Friuli-Venezia Giulia contributi alla finanza pubblica diversi da quelli concordati o non concordati.

Il comma 680 regola il contributo alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il primo periodo della disposizione fissa tale contributo in termini globali per il complesso delle autonomie regionali, stabilendolo in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Dati gli importi globali, sempre secondo il primo periodo, i contributi delle singole autonomie dovrebbero essere stabiliti «in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, 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 gennaio di ciascun anno».

Il secondo periodo dispone per il caso che non si sia raggiunta l'intesa nei termini previsti. Provvede allora con decreto il Presidente del Consiglio dei ministri, «previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini». Con tale decreto i diversi importi «sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

Il terzo periodo riguarda le sole autonomie speciali, e stabilisce il principio secondo il quale «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse». Dunque, le autonomie speciali da un lato partecipano all'autocoordinamento generale previsto dal primo periodo, ma dall'altro concordano la propria quota con lo Stato.

Il quarto periodo si riferisce di nuovo all'insieme delle autonomie regionali («le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»). Esso prevede che esse assicurino «il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

Il quinto periodo contiene una disposizione finale, riferita alla sola regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano, e dispone che in relazione ad esse «l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

In conseguenza di tale insieme di disposizioni la Regione Friuli-Venezia Giulia si trova a dover sopportare, oltre alla propria quota degli oneri previsti dal primo periodo, gli oneri previsti dal quarto periodo. Infatti, i richiamati commi «da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190» comprendono – in particolare nella Tabella di cui al comma 400, richiamato anche dal comma 401 – consistenti contribuzioni della Regione.

Pertanto, la presente impugnazione si rivolge in primo luogo al quarto periodo, nella parte in cui esso richiede alla Regione Friuli-Venezia Giulia contribuzioni non previste nel Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del Protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017, del 23 ottobre 2014, o comunque, per annualità successive al 2017, richiede contribuzioni non concordate.

Si rivolge in secondo luogo al quinto periodo, non per quanto esso dice, ma per quanto esso non dice, omettendo di stabilire che anche in relazione al Friuli-Venezia Giulia l'attuazione del comma 680 avviene nei termini dell'accordo appena menzionato.

La disposizione secondo la quale «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190» è in primo luogo costituzionalmente illegittima per violazione del principio pattizio che permea la disciplina rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, principio che codesta ecc.ma Corte ha riportato alle norme che prevedono procedure concordate sia per la revisione della parte finanziaria dello statuto di autonomia, sia per l'adozione delle norme di attuazione, e che trova conferma nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.



Esso esige che le limitazioni alla piena disponibilità delle risorse che lo stesso statuto assegna alla Regione per il regolare esercizio delle sue funzioni, in forza tra l'altro degli articoli 49 ss., siano concordate mediante una negoziazione basata sui principi di solidarietà e di leale collaborazione.

Il Protocollo d'intesa stipulato nel 2014 è ispirato a tali principi, e chiaramente prevede e individua le regole finanziarie destinate a regolare i rapporti finanziari tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e lo Stato nel periodo 2014-2017.

Secondo l'art. 2, punto 5, del Protocollo "lo Stato e la Regione si impegnano a rinegoziare, entro il 30 giugno 2017, il contenuto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 29 ottobre 2010 nella parte relativa al contributo a carico della Regione di cui agli articoli 3 e 6 della predetta intesa per le annualità successive al 2017"

Per quanto riguarda il contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, l'art. 3 del Protocollo, dopo aver definito l'apporto della Regione per il periodo 2014-2017 con riferimento alla legislazione vigente alla data dell'accordo, al comma 5 stabilisce che, decorso tale quadriennio, "le parti, attraverso nuove intese, definiscono il nuovo quadro delle relazioni finanziarie per il successivo quadriennio».

A fronte di quanto concordato, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha rinunciato al contenzioso pendente davanti a codesta ecc.ma Corte costituzionale in relazione a tutte le questioni finanziarie aperte, e ha maturato, ex art. 3 e 5 Cost., un legittimo affidamento alla stabilità di tali rapporti.

Risulta dunque evidente che la statuizione unilaterale da parte statale di contribuzioni difformi da quelle appena concordate (quali quelle previste dal richiamo ai commi 400 e 401 della legge n. 190 del 2014), o non concordate, viola il quadro ordinamentale costituzionale dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia e viola i principi e metodi di legislazione conformi alle esigenze dell'autonomie prescritti dall'art. 5 Cost.

La stessa disposizione è poi affetta da specifica irragionevolezza, ancora in violazione dell'art. 3 della Costituzione. Infatti, il rispetto dei livelli essenziali di assistenza è già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680, né i richiamati (per le autonomie speciali) commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevedono alcuna eventuale rideterminazione di tali livelli: sicché il significato della disposizione e la reale destinazione dei fondi ai quali i commi richiamati si riferiscono rimane indefinito, al di là del dato quantitativo del contributo richiesto alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Di qui la complessiva incongruità della disposizione.

La disposizione del quinto periodo costituisce attuazione dei principi sopra esposti, e in particolare del principio consensuale, basato sulla solidarietà e sulla leale collaborazione, con riferimento alle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che, nel rispetto del quadro ordinamentale costituzionale delle relazioni finanziarie tra essa e lo Stato, il medesimo trattamento debba essere assegnato agli accordi da essa sottoscritti, e in particolare al Protocollo d'intesa sopra illustrato.

Il quinto periodo appare dunque costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non assegna alla Regione Friuli-Venezia Giulia il medesimo trattamento, con riferimento allo specifico accordo con lo Stato da essa concluso.

P.Q.M.

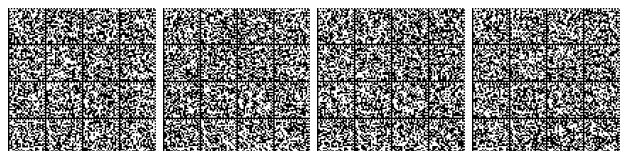
Per le esposte ragioni, la Regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 109, comma 110 e comma 680, quarto e quinto periodo, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 28 febbraio 2016

Prof. avv. Giandomenico Falcon

Allegati

1. Deliberazione della Giunta regionale n. 293 del 25 febbraio 2016.



N. 15

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2016
(della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica, Imposte e tasse - Legge di stabilità 2016 - Norme riguardanti la riduzione al 24% dell'aliquota IRES; l'introduzione di una addizionale IRES del 3,5% per gli enti creditizi e finanziari, con destinazione del relativo maggior gettito all'incremento del FISPE; l'obbligo per le Regioni di anticipare gli indennizzi riconosciuti dopo il 1° maggio 2001 alle persone danneggiate da trasfusioni, emoderivati o vaccinazioni; il concorso alla finanza pubblica da parte di Regioni e Province autonome per gli anni dal 2017 al 2019; l'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto siciliano alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria; gli importi da recuperare all'erario per gli anni 2016, 2017, 2018 e «a decorrere» dal 2019, mediante versamento al bilancio dello Stato da parte delle Regioni o riduzione dei trasferimenti ad esse dovuti; gli importi da recuperare all'erario per gli stessi anni attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione Siciliana a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 61 (modificativo dell’art. 77, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917); 65, 66, 67 (modificativo dell’art. 96, comma 5-bis, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), 68 (modificativo dell’art. 6, comma 8, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446) e 69, anche in combinato disposto con il comma 638; 586; 680, 681 (modificativo dell’art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89) e 682; 685; 688; e 689.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, on.le Rosario Crocetta rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Antonio Lazzara, 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 che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per carica in 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 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2015, n. 302, serie generale - S.O. n. 70/L:

Art. 1, comma 61 per violazione degli articoli 36 e 37 e 97 dello Statuto nonché dell’art. 2 delle norme di attuazione oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1, commi da 65 a 69 anche in combinato disposto con il comma 638 per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto nonché dell’art. 2 delle n.a. oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1, comma 586 per violazione degli articoli 36, 20 e 17, lett. b) dello Statuto oltre che dell’art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell’art. 43 dello Statuto stesso;

Art. 1 commi 680-682: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, tutti della Costituzione nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano è correlate norme di attuazione in materia finanziaria oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1 comma 685: nella parte in cui non prevede, malgrado sia legge ordinaria, che il disposto «adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto» debba essere effettuato secondo la procedura prescritta dall’art. 43 dello Statuto stesso per violazione dell’art. 43.

Art. 1 comma 688: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1° e 6° tutti della Costituzione, anche in riferimento all’art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione;

Art. 1 comma 689: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1 e 6 tutti della Costituzione, anche in riferimento all’art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione;



FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2015, n. 302 S.O. n. 70/L è stata pubblicata la legge n. 208 del 28 dicembre 2015, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2016) che contiene le su indicate disposizioni lesive delle prerogative statutarie.

La legge di stabilità del 2016 impone a questa Regione ulteriori sacrifici.

Le norme di cui ci si duole comportano tutte, pur se a vario titolo, effetti negativi sul bilancio regionale. Si noti che viene introdotta più di una misura di importo ingente, che va a sommarsi alle già insostenibili riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni.

Ne consegue la violazione dei principi formulati da codesta ecc.ma Corte costituzionale con riferimento ai limiti entro i quali sono legittime riduzioni di risorse per la Regione, ossia che si tratti di manovre non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali (sentenza n. 138/99).

Codesta Corte ha precisato che «Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non é mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro».

Inoltre, appare necessario evidenziare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte ammesso che la legge dello Stato può, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte (*cf.* sentenze n. 307 del 1983, n. 123 del 1992, n. 370 del 1993 e n. 138 del 1999) e, che, a tal fine, essendo indiscutibile il depauperamento della finanza regionale, la stessa Corte ha affermato che non «sia necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale» (sent. n. 152/2011).

Del resto che le norme oggi impugnate incidano, sia direttamente che indirettamente, su una finanza regionale già gravemente compromessa dalla circostanza che al bilancio regionale affluisce solo una ridotta parte del gettito tributario riscosso in Sicilia si evince dai dati richiamati dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2014 (3 luglio 2015 - Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana - Delibera n. 2/2015/PARI e Relazione).

Dalla relazione in sede di parifica risulta che «Nel corso del 2014, la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate ha «trattenuto» le entrate riscosse nella Regione per complessivi 585,5 milioni di euro, riversandole direttamente al bilancio dello Stato a titolo di accantonamenti tributari e, per di più, in assenza di qualsiasi comunicazione formale alla Regione. Quest'ultima, in tal modo, non ha potuto «accertare» la medesima somma in entrata e, conseguentemente in uscita a titolo di concorso alla finanza pubblica atteso che, nell'ordinamento contabile della Regione, le entrate erariali sono accertate all'atto del versamento».

Le Sezioni riunite hanno, pertanto, evidenziato «come l'operato degli anzidetti Uffici statali, che hanno posto in essere una sostanziale "compensazione per cassa", abbia realizzato una procedura unilaterale e poco trasparente, che non consente un corretto riscontro al livello di banca dati SIOPE e che mal si concilia con il principio di "leale collaborazione" che deve presidiare i rapporti istituzionali tra Stato e Regione».

Tale prassi ha prodotto un duplice ordine di criticità: «da una parte non ha consentito alla Regione di operare in termini di corretta contabilizzazione delle entrate, di talché risulta fuorviante e di difficile comprensione, attraverso il rendiconto, non solo la modalità con la quale la Regione ha contribuito al risanamento della finanza pubblica, ma anche l'analisi della "serie storica" degli accertamenti, ai fini di un confronto omogeneo con i dati degli esercizi precedenti; dall'altra, si è generato un disallineamento tra le scritture contabili dello Stato e quelle della Regione, atteso che la quietanza in entrata al bilancio dello Stato del 31 dicembre 2014, è stata successivamente rettificata in diminuzione per l'importo di 585,5 milioni, già trattenuto alla Regione, con effetti sul consuntivo 2014 dello Stato, mentre, nel rendiconto della Regione, le medesime entrate, restituite nel primo trimestre 2015, sono state necessariamente contabilizzate in conto competenza 2015, non potendo incidere in diminuzione del disavanzo di fine esercizio».

Dal testo della relazione di parifica del 2015 (consultabile sul sito della Corte dei conti) risulta con tutta evidenza il peso gravoso che la Regione è costretta annualmente a sostenere per effetto delle varie disposizioni che nel tempo si sono succedute, a partire dalla legge di stabilità 2012, e che le impongono oneri sempre più gravosi a vario titolo.

Tanto premesso si formulano le doglianze per i seguenti motivi di



DIRITTO

Art. 1, comma 61 — per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle n.a. in materia finanziaria oltre che del principio di leale collaborazione;

La norma dispone la riduzione dell'aliquota IRES a decorrere dal 2017 (dal 27,5% al 24%) e produce un minor gettito (di competenza) a livello nazionale stimato pari a 3.970 milioni di euro l'anno, parzialmente compensato da un recupero IRPEF (comprensivo di addizionali) di 114 milioni di euro in ragione d'anno, dovuto alla maggiore imponibilità di dividendi e plusvalenze da partecipazioni qualificate.

La somma dei due effetti finanziari determina a regime una minore entrata per l'Erario (di competenza) pari a 3.856 milioni di euro l'anno.

Al riguardo si osserva che la norma in questione riguarda un tributo erariale di spettanza regionale e, pertanto, considerato che essa si applica anche all'Ires riscossa in Sicilia, la disposta riduzione dell'aliquota viola l'assetto finanziario stabilito dagli articoli 36 e 37 dello Statuto — in base ai quali spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e di quelle che rispondano ai requisiti di cui all'art. 2 delle n.a. in materia finanziaria per darsi luogo alla prevista deroga.

Ed invero, la mancanza di una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità della disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale, ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, e la circostanza che la relazione tecnica, nel quantificare ed esporre i dati contabili ed economici ricollegabili alle misure introdotte, prenda a riferimento le entrate riscosse in tutto il territorio nazionale, senza escludere quello della Regione Siciliana, inducono a ritenere che la previsione censurata possa comprendere effettivamente anche le entrate derivanti dai tributi riscossi a tale titolo nella Regione siciliana.

Per altro tale riduzione è stata unilateralmente disposta in assenza di ogni intesa con lo Stato e non è stata prevista alcuna misura compensativa idonea a bilanciare la disposta riduzione.

Per tale ragione sono stati violati tutti i parametri rubricati.

Art. 1, commi da 65 a 69 anche in combinato disposto con il comma 638 per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle n.a. oltre che del principio di leale collaborazione;

Le disposizioni in rubrica introducono una addizionale IRES del 3,5 per cento per gli enti creditizi e finanziari.

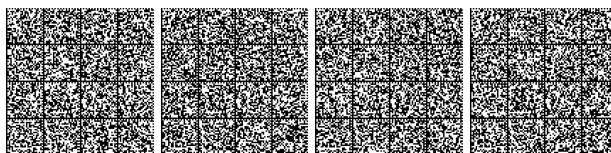
In particolare, il comma 65 stabilisce che detta addizionale opera per gli istituti di credito, le società di gestione comune dei fondi di investimento mobiliare, le capogruppo di gruppi bancari, le SIM, gli intermediari finanziari, gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento e le società finanziarie (di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 87 del 1992), inclusa la Banca d'Italia ma non le imprese di assicurazione e le eventuali capigruppo. Il comma 66 chiarisce le modalità di applicazione dell'addizionale per i soggetti che hanno optato per la tassazione di gruppo ovvero per il regime della trasparenza (in quanto controllati); detti soggetti applicano autonomamente l'addizionale e provvedono al versamento senza tener conto del reddito imputato dalla partecipata.

Ai sensi del comma 67, poi, si rendono integralmente deducibili dall'IRES gli interessi passivi in favore dei soggetti destinatari della maggiorazione IRES in commento (modificando l'art. 96, comma 5-bis del TUIR), ossia gli enti creditizi e finanziari. Il comma 68 ne dispone la deducibilità integrale anche a fini IRAP. Il comma 69 dispone l'applicazione delle norme introdotte a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016.

Il maggior gettito derivante dalle norme introdotte è destinato ad incrementare il rifinanziamento del Fondo per interventi strutturali di politica economica - FISPE (comma 638).

Le disposizioni in rubrica nell'introdurre l'addizionale in discorso dispongono che tale maggior gettito tributario sia destinato al FISPE - Fondo per interventi strutturali di politica economica (comma 638) come risulta dalla relazione tecnica al Senato - Atti Senato 2111-B alla legge n. 208 del 2015.

Codesta Corte ha più volte precisato che «L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime»» (*ex multis*, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012). Tuttavia non sembra che tali requisiti sussistano tutti nella fattispecie in esame.



Questa Regione non contesta né la natura tributaria né la novità dell'entrata in questione ma ne eccepisce la carenza di specificità della destinazione conformemente a quanto ritenuto da codesta Corte (*cf.* da ultimo sentenza n. 246/2015) la quale ha precisato che «non si riscontra la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato». Ed infatti «con riguardo a precedenti disposizioni di incremento del medesimo «Fondo per interventi strutturali di politica economica» ha ritenuto che tale destinazione «identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica»».

In ordine alle disposizioni che prevedono in ordine al maggior gettito di tale maggiorazione occorre evidenziare, oltre alla violazione dei parametri di cui agli articoli 36 e 37 dello Statuto, anche di quello di cui all'art. 2 delle n.a. in materia finanziaria per l'assenza di una specifica destinazione del maggior gettito derivante dalle norme introdotte (comma 638 - si rinvia al dossier 2111 «Relazione sulla legge di stabilità 2016»).

Oltre alla rilevata violazione relativa alla dedotta assenza di specificità della destinazione si prospettano ulteriori violazioni dei parametri in rubrica ad opera del comma 67.

Esso prevede l'integrale deducibilità dall'IRES degli interessi passivi in favore dei soggetti destinatari della maggiorazione IRES in commento (modificando l'art. 96, comma 5-*bis* del TUIR). Tale disposizione incide ulteriormente sul bilancio regionale posto che sottrae gettito tributario alla Regione in assenza dei presupposti previsti dalle norme in rubrica e di ogni concertazione relativa alla possibilità di misure compensative. E ciò considerato che anche tale riduzione è stata unilateralmente disposta in assenza di ogni intesa con lo Stato e non è stata prevista alcuna misura compensativa idonea a bilanciare la disposta riduzione stante che il gettito della neo istituita addizionale dovrebbe, secondo le intenzioni del legislatore nazionale, confluire tutto nelle casse erariali.

Ciò si desume dal collegamento fra i commi 61 e da 65 a 69, che l'addizionale in questione viene istituita per compensare la riduzione dell'aliquota IRES prevista dal detto comma 61.

Art. 1 comma 586 per violazione degli articoli 36, 20 e 17, lett. b) dello Statuto oltre che dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell'art. 43 dello Statuto stesso;

Il comma in rubrica stabilisce che gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati da ogni regione agli aventi diritto.

Malgrado la disposizione non si ritenga applicabile alla Regione siciliana in virtù del quadro normativo di riferimento che appresso si ricostruisce, tuttavia, essa viene cautelativamente impugnata per mero tuziorismo difensivo qualora non dovessero ritenersi condivisibili le argomentazioni prospettate da questa difesa.

Tanto premesso si osserva che con il decreto legislativo n. 112 del 1998, tutte le funzioni ed i compiti amministrativi in tema di salute sono stati trasferiti alle Regioni (art. 114) con attribuzione delle risorse relative (art. 7) e con previsione che il trasferimento predetto sarebbe avvenuto contestualmente alla devoluzione delle risorse medesime. L'individuazione del termine di trasferimento è poi avvenuta con atto di normazione secondaria. Il trasferimento di funzioni alle Regioni con decorrenza 1° gennaio 2001, è stato disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 maggio 2000.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 gennaio 2002 sono state rideterminate le risorse necessarie al trasferimento di cui sopra, con la precisazione che restano a carico dello Stato gli oneri derivanti da ricorsi giurisdizionali relativi ad istanze di indennizzo trasmesse sino al 21 febbraio 2001; clausola che è stata ribadita dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 luglio 2003.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 recante «Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria ai sensi del titolo IV, capo I, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» sono state fissate le decorrenze dell'esercizio di funzioni da parte delle regioni statuto ordinario e, per l'esercizio da parte delle regioni a statuto speciale è stato precisato che «2. Ai fini dell'esercizio da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano delle funzioni e dei compiti di cui all'art. 1, le risorse individuate dal presente decreto sono trasferite contestualmente al conferimento delle funzioni stesse ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei limiti e con le modalità previste dai rispettivi statuti.

Resta fermo l'attuale sistema di finanziamento per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano fino all'adozione dei provvedimenti di cui al presente comma».



Inoltre con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 gennaio 2002 recante «Rideterminazione delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di salute umana e sanità veterinaria» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 marzo 2002, n. 72, in ordine alle Regioni a statuto speciale e province autonome è stato precisato che «1. Le risorse destinate alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, saranno trasferite alle stesse ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei limiti e con le modalità previste dai rispettivi statuti».

Ricostruito così il quadro normativo di riferimento, non si ritiene che il comma in rubrica possa incidere sulle prerogative di questa Regione in quanto, a voler sostenere una difforme interpretazione, la disposizione su citata incorrerebbe nelle censure precisate in rubrica poiché si attribuirebbero competenze senza avvalersi delle modalità previste dallo Statuto. Tali competenze ulteriori ed illegittimamente attribuite produrrebbero la violazione degli articoli 36, 20 e 17 lett. b) dello Statuto d'autonomia nonché 2 delle n.a. in materia finanziaria e dell'art. 43 dello Statuto stesso per le refluenze che provocherebbero in ambito finanziario e nell'esercizio di funzioni nella materia della salute e per la mancata osservanza della normativa statutaria nell'attribuzione di nuove competenze.

Art. 1, commi da 680-682 per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, tutti della Costituzione nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione in materia finanziaria oltre che del principio di leale collaborazione;

I commi da 680 a 682 determinano le modalità e l'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome per gli anni dal 2017 al 2019. In particolare:

viene stabilito in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, il concorso alla finanza pubblica per il complesso delle Regioni e delle Province autonome. Le modalità di realizzazione del contributo — vale a dire la definizione degli ambiti di spesa da tagliare e i relativi importi, per il complesso delle regioni a statuto ordinario e per ciascuna di esse, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza — dovrà essere stabilito, come per gli esercizi precedenti, in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. Per quanto riguarda le autonomie speciali, il contributo di ciascuna di esse dovrà essere determinato d'intesa con la stessa Regione o Provincia autonoma. Per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle sopradescritte norme deve avvenire nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra i tre enti e lo Stato il 15 ottobre 2014 e recepito con la legge di stabilità 2015 ai commi da 406 a 413 (comma 681);

viene esteso al 2019 il contributo al contenimento della spesa pubblica già previsto per le Regioni a statuto ordinario dal decreto-legge n. 66/2014, pari a 4.202 milioni di euro. Le modalità di realizzazione del risparmio stesso dovranno essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno (comma 682).

Per quel che interessa la Regione siciliana i commi su indicati determinano le modalità e l'entità del contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome per gli anni dal 2017 al 2019. In particolare: viene stabilito in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, il concorso alla finanza pubblica per il complesso delle Regioni e delle Province autonome. I commi in discorso disciplinano anche le modalità di realizzazione del contributo per il complesso delle regioni a statuto ordinario e per ciascuna di esse.

Sempre per quanto riguarda le autonomie speciali, il contributo di ciascuna di esse dovrà essere determinato d'intesa con la stessa Regione o Provincia autonoma. Per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle sopra descritte norme deve avvenire nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra i tre enti e lo Stato il 15 ottobre 2014 e recepito con la legge di stabilità 2015 ai commi da 406 a 413 (comma 681); viene esteso al 2019 il contributo al contenimento della spesa pubblica già previsto per le Regioni a statuto ordinario dal decreto-legge n. 66/2014, pari a 4.202 milioni di euro. Le modalità di realizzazione del risparmio stesso dovranno essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno (comma 682).

In particolare i commi in questione modificano la previsione del comma 400 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 a sua volta modificativo della previsione del comma 2 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66.

Tale ultimo comma della legge di stabilità 2015 fa riferimento ai seguenti contributi a carico delle regioni:

contributo di cui all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Sent. n. 19 del 2015);

contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (sent. n. 82 del 2015) e successive modificazioni contenute nei decreti-legge n. 1/2012 (sent. n. 65 del 2015 illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4 e 5)



e n. 16/2012 (sent. n. 97 del 2013 illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana;

contributo previsto dall'articolo art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (sent. 77 del 2015);

contributo previsto dal comma 499 art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (sent. n. 238 del 2015);

contributo previsto dall'art. 46, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito in legge n. 89 del 24 giugno 2014, con modificazioni Non depositata la decisione.

Le norme di riferimento dei contributi sopra elencati sono state oggetto di impugnativa da parte della Regione siciliana innanzi alla Corte costituzionale.

L'odierno comma 680 dispone un concorso alla finanza pubblica delle Autonomie speciali che segue quello previsto dalle disposizioni citate che, a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011, si sono susseguite in materia e grava ulteriormente sul bilancio della Regione siciliana impedendole lo svolgimento delle proprie funzioni indispensabili.

Oltre all'entità del contributo richiesto rileva che la Sicilia, insieme solo a Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, lo assicuri oltre che nell'ambito di «applicazione dei commi rubricati anche ai sensi dell'art. 1, commi da 400 a 417 della legge n. 190 del 2014 concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza euro compatibile.

Da ciò in estrema sintesi può evidenziarsi che il contributo ancora una volta richiesto alla Regione siciliana in termini di saldo netto da finanziare viene ad aggiungersi a tutti quelli già in precedenza disposti dallo Stato (tutti fatti oggetto di impugnativa da parte di questa Regione) ed ancora una volta, nelle more dell'emanazione delle previste e necessarie norme di attuazione, sottrae unilateralmente e in assenza delle condizioni per far luogo a riserva, gettito di integrale spettanza regionale. Inoltre il comma 681 prolunga al 2019 il periodo sino al quale questa Regione dovrà versare il contributo come prescritto dal comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge n. 66/2014 ed anche tale previsione risulta lesiva dei parametri rubricati poiché decurta unilateralmente gettito a questa Regione in assenza delle condizioni previste dall'art. 2 n.a. per darsi luogo a tale eccezionale deroga.

Anche la previsione in argomento incide pesantemente sulle finanze di questa Regione già gravata da una serie di contributi che le impediscono lo svolgimento delle sue ordinarie funzioni.

A riprova di ciò si deposita copia dell'allegato 3 alla delibera di Giunta n. 318 del 21 dicembre 2015 dal quale risulta il confronto con le altre Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e risulta, per l'anno 2015, che le entrate del titolo I espresse in milioni di euro hanno un importo inferiore a quello delle uscite nel medesimo periodo e risulta, inoltre, a quella data l'ingente importo del concorso alla finanza pubblica.

In proposito si osserva che tale disposto concorso risulta lesivo delle rubricate norme statutarie ed anche dell'art. 2 delle n.a. in materia finanziaria in quanto sottrae disponibilità a questa Regione senza che ricorrano i presupposti previsti dall'art. 2, comma 1° del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965 per darsi luogo ad una legittima deroga al principio della spettanza del gettito dei tributi riscossi sul proprio territorio e sottrae a questa Regione entrate che essa potrebbe destinare a far fronte alle proprie spese.

Al riguardo va 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 e, pertanto, poichè mette in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale la previsione legislativa viola gli articoli 81, ult. comma 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nonché, prevedendosene l'applicabilità a prescindere dalle necessarie norme di attuazione, anche l'art. 43 dello Statuto.

Art. 1 comma 685: nella parte in cui non prevede, malgrado sia legge ordinaria, che il disposto «adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto» debba essere effettuato secondo la procedura prescritta dall'art. 43 dello Statuto stesso per violazione dell'art. 43.

La disposizione in rubrica stabilisce che «Nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria» sono assegnati a questa Regione 900 milioni di euro per addivenire a chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito.



Tale disposizione, in quanto legge ordinaria, deve necessariamente, limitatamente all'inciso del quale si deduce l'omissione e cioè «secondo la procedura prescritta dall'art. 43 dello Statuto», statuire espressamente che il detto adeguamento debba avvenire con le modalità statutariamente previste in quanto l'omissione in questione è lesiva del parametro statutario rubricato.

Art. 1 comma 688: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1° e 6° tutti della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione.

Il comma 688, aggiunto nel corso dell'esame in sede referente, stabilisce il versamento al bilancio dello Stato da parte di ciascuna regione, della somma complessiva di 6,6 milioni di euro per il 2016, 9,8 milioni di euro per il 2017, 12,1 milioni di euro per il 2018 e 14,2 milioni di euro annui a decorrere dal 2019. La quota di competenza di ciascuna regione a statuto ordinario è determinata in proporzione agli importi di cui all'allegato 7, concernente il contributo alle regioni ai fini della riduzione del debito, stabilito dal comma 683 e per le Regioni a statuto speciale con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In assenza di indicazioni sulle ragioni dei suddetti versamenti, potrebbe ad un primo esame ipotizzarsi che gli stessi possano essere riconducibili alla erogazione complessiva dei 1.550 milioni disposta dalla modifica al comma 683 e dai commi 685 e 686 nei confronti, rispettivamente, delle regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Valle d'Aosta. Tale erogazione corrisponde alla somma versata all'entrata dal comma 687 e, qualora ciò comportasse la necessità di nuove emissioni di titoli di Stato, i versamenti in esame — come pure quelli di cui al comma 689 — potrebbero correlarsi agli oneri per interessi, ma su tale ipotesi appare opportuna una conferma da parte del Governo.

Anche tale disposizione comporta un ulteriore aggravio per il bilancio della Regione e in quanto ad essa applicabile risulta lesiva dei parametri in rubrica. In ogni caso si profila illegittima e in contrasto con la giurisprudenza di codesta Corte laddove quantifica il recupero per anni successivi e ne aumenta l'importo a decorrere dal 2019 senza apporre un termine finale a tale recupero.

Art. 1 comma 689: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1 e 6 tutti della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione.

Il comma 689, aggiunto dalla Camera nel corso dell'esame in sede referente, stabilisce il recupero all'erario attraverso il metodo del l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla Regione siciliana (sulla base di norme statutarie) delle seguenti somme: 9,9 milioni di euro per il 2016, 14,8 milioni di euro per il 2017, 18,2 milioni di euro per il 2018 e 21,2 milioni di euro a decorrere dal 2019.

Anche la modalità di recupero delle somme nei confronti della Regione siciliana è illegittimamente prevista tramite gli accantonamenti ed è altresì illegittima la previsione della decorrenza del maggior accantonamento dal 2019 senza che venga individuato un termine finale a tale previsione.

In assenza di indicazioni sulle ragioni dei suddetti versamenti e accantonamenti, potrebbe ad un primo esame ipotizzarsi che gli stessi possano essere riconducibili alla erogazione complessiva dei 1.550 milioni disposta dalla modifica al comma 683 e dai commi 685 e 686 nei confronti, rispettivamente, delle regioni a statuto ordinario (600 milioni), della Sicilia (900 milioni) e della Valle d'Aosta (50 milioni). Tale erogazione corrisponde alla somma versata all'entrata dal comma 687 e, qualora ciò comportasse la necessità di nuove emissioni di titoli di Stato, i versamenti in esame — come pure quelli di cui al comma 689 — potrebbero correlarsi agli oneri per interessi, ma su tale ipotesi appare opportuna una conferma da parte del Governo (*cf.* legge di stabilità 2016 dossier - sintesi di contenuto).

La previsione si presta a censure in quanto sottrae ulteriormente somme alle casse della Regione siciliana e ne mina gravemente il suo bilancio con la formula del recupero. Ed invero la richiamata disposizione nel prevedere un aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 2, comma 1° del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965, per darsi luogo ad una legittima deroga al principio della spettanza del gettito dei tributi riscossi sul proprio territorio, le sottrae entrate che questa Regione potrebbe destinare a far fronte alle proprie spese.

Ed ancora in proposito va 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 sicchè, stante che mette in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario



del bilancio regionale, la previsione legislativa viola altresì gli articoli 81, ult. comma 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nonché, prevedendosene l'applicabilità, a prescindere dalle necessarie norme di attuazione, anche l'art. 43 dello Statuto.

Conclusivamente quindi l'intera manovra recata dai commi in rubrica per gli effetti che determina in termini di (dis)equilibrio di bilancio mette a repentaglio la garanzia del corretto svolgimento delle funzioni che ordinariamente si ascrivono alla competenza di questa Regione.

In definitiva la norma in esame, letta in uno con le altre disposizioni che stabiliscono limiti al patto di stabilità, potrebbe violare i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, all'esercizio delle quali esse sono preordinate (vedi C. cost. nn. 188/2015 e 10/2016)

P.Q.M.

Per quanto sopra esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre si chiede che voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale ritenere e dichiarare l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, per violazione dei parametri a fianco di ciascuna di esse individuati:

Art. 1, comma 61 - per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle n.a. in materia finanziaria oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1, commi da 65 a 69 anche in combinato disposto con il comma 638 per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle n.a. oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1, comma 586 per violazione degli articoli 36, 20 e 17, lett. b) dello Statuto oltre che dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell'art. 43 dello Statuto stesso;

Art. 1, commi da 680-682 per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tutti della Costituzione nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione in materia finanziaria oltre che del principio di leale collaborazione;

Art. 1, comma 685: nella parte in cui non prevede, malgrado sia legge ordinaria, che il disposto «adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto» debba essere effettuato secondo la procedura prescritta dall'art. 43 dello Statuto stesso per violazione dell'art. 43.

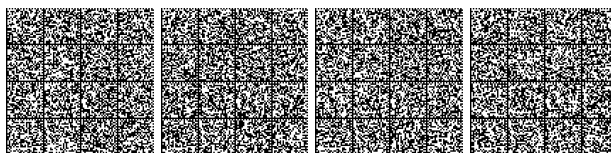
Art. 1, comma 688: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1° e 6° tutti della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e correlate norme di attuazione.

Art. 1, comma 689: per violazione degli articoli 97 primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81 ultimo comma e 119, commi 1 e 6 tutti della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 nonché degli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano e norme di attuazione.

Si acclude copia della delibera di Giunta di autorizzazione a ricorrere, nonché allegato n. 3 alla deliberazione della Giunta regionale n. 318 del 21 dicembre 2015 relativa al confronto con le altre Regioni.

Palermo - Roma, 24 febbraio 2016

Avv. Beatrice FIANDACA - avv. Antonio LAZZARA



N. 70

Ordinanza del 14 ottobre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia sul ricorso proposto da Caleffi Claudio contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Reggio Emilia.

Giurisdizioni speciali - Commissioni tributarie - Attuale assetto organizzativo-gestionale e status economico dei componenti - Difetto dei requisiti di indipendenza (e imparzialità) anche apparente del giudice, prescritti dalla giurisprudenza CEDU - Mancanza di un rimedio nelle norme processuali relative all'astensione dei giudici tributari.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 2, 13, 15, 29-*bis*, 31, 32, 33, 34 e 35; d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo), art. 37; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 72, comma 1, lett. *b*); decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 (Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera *a*), e 2, comma 1, lettere *s*) e *t*) e 12, della L. 25 luglio 2005, n. 150); decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, artt. 2, comma 10-*ter*, e 23-*quiquies*, «e relativa disciplina delegata e attuativa», d.P.C.m. 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-*ter*, e 23-*quiquies*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 15, commi 1 e 3; legge 27 dicembre 2006, n. 296 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»), art. 1, comma 404, «e relativa regolamentazione delegata», d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), art. 15, comma 8; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 6; codice di procedura civile, art. 51.

ORDINANZA

1 - Il sig. Caleffi Claudio ricorre nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Reggio Emilia avverso cartella di pagamento contenente iscrizione a ruolo per tassa e sanzioni relative ad un omesso versamento di tassa cc.gg. per telefonia mobile; valore della causa ai fini della nota spese € 98.

2 - Una questione pregiudiziale sulla validità della costituzione del Giudice: le norme parametro

Il Collegio ritiene di dover esaminare, d'ufficio, una questione pregiudiziale, attinente la validità della costituzione del Giudice, anche ai fini e per gli effetti dell'art. 158 c.p.c., alla luce non tanto delle norme di legge italiana che regolano la materia, ma dei precetti costituzionali rilevanti in materia (in particolare, l'art. 111 Cost. e, sia autonomamente, sia in combinato disposto con quest'ultimo, l'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti fondamentali dell'Uomo (d'ora innanzi, Cvedu), per come interpretata e applicata dalla Corte di Strasburgo (d'ora innanzi, CEDU).

Questo Collegio non ignora, infatti, che la violazione delle disposizioni di cui alla Cvedu da parte degli Stati aderenti alla Stessa, tra cui l'Italia è destinata a comportare almeno due ordini di conseguenze.

La prima, che non rileva direttamente in questa sede, è la possibile condanna dello Stato a un indennizzo al soggetto leso, in forza dell'art. 41 Cvedu.

La seconda, che qui invece rileva direttamente, è la incidenza della violazione della Cvedu sulla validità e legittimità delle norme interne.

Questo Collegio non ignora che quanto a quest'ultimo profilo si contendono il campo due tesi. La prima, fatta propria dalla Corte Costituzionale italiana (C. Cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, nonché la sentenza 11 marzo 2011, n. 80), assume che le norme Cvedu sarebbero parametri interposti di legittimità costituzionale, tali che la loro violazione



determina la illegittimità costituzionale delle norme interne. La seconda, di recente accolta dalla Corte di Cassazione (Sent. n. 17892 del 12 agosto 2014), secondo la quale nel contrasto con la Cvedu, il giudice italiano potrebbe direttamente disapplicare la norma interna.

Questo Collegio ritiene di doversi allineare alla soluzione indicata dalla Corte costituzionale, sia per ragioni di prudenza, non ravvisandosi un orientamento consolidato della Corte di Cassazione nel secondo senso, sia perché, come si vedrà oltre, la soluzione della disapplicazione appare comunque inidonea a risolvere il problema giuridico che si pone.

La questione pregiudiziale verrà quindi esaminata sotto il profilo della rilevanza e non manifesta infondatezza.

3. L'applicazione della Cvedu al processo tributario.

Questo Collegio non ignora che, come rilevato dalla dottrina italiana più attenta ai diritti fondamentali in ambito finanziario, a tutta prima, occuparsi della compatibilità del diritto tributario italiano con le previsioni della CEDU può apparire un esercizio di stile. La nota giurisprudenza della CEDU, ha, infatti, finora escluso dalla applicazione della clausola del giusto processo, di cui all'art. 6 CEDU, proprio il giudizio tributario (CEDU 12 luglio 2001, Ferrazzini v. Italia).

La questione, tuttavia, è tutt'altro che priva di motivi di interesse e rilevanza concreta, anche nel presente processo.

In primo luogo, a livello processuale, perché la clausola del giusto processo è comunque applicabile a tutti i processi tributari, quale quello presente, nei quali siano in gioco sanzioni, non importa se qualificate quali penali o amministrative dagli ordinamenti interni (CEDU, 23 novembre 2006, Jussila v. Finlandia).

In secondo luogo, a livello procedimentale, perché le norme, in genere, sulla tutela dei diritti fondamentali sono comunque applicabili ogniquale volta la attuazione della pretesa tributaria venga a impattare con diritti fondamentali, come nel caso della frizione tra poteri di indagine finanziaria e diritti dell'individuo (CEDU, 21 febbraio 2008, Ravon e altri v. Francia)

In terzo luogo, al livello sostanziale, perché è pacifico nella stessa giurisprudenza CEDU, che la normativa sostanziale tributaria deve essere compatibile con la tutela dei diritti fondamentali presidiati dall'art. 1 del Primo Protocollo.

E poi, in ogni caso, tornando alla materia processuale, perché la disciplina di fonte CEDU, per quanto non direttamente applicabile al processo tributario, costituisce un modello evidentemente cogente di "giusto processo"; modello con il quale, se non altro concettualmente, l'ordinamento italiano deve confrontarsi.

Non solo, ma atteso che, ai sensi dell'art. 111 Cost., non sembrano consentite esclusioni dall'applicazione del principio per nessun tipo di giudizio e, dall'altro, tale principio sembra porsi nello stesso modo rispetto a tutti i giudizi, non pare fuor di luogo ritenere (o almeno argomentare) che, nella misura in cui il concetto di giusto processo di fonte CEDU impatta sui processi non tributari italiani, attraverso il principio di uguaglianza e la portata generale dell'art. 111 Cost., esso finirebbe per interessare anche il processo tributario. Le movenze del sillogismo che qui si propone sono le seguenti. Premessa maggiore: ai sensi degli artt. 111 e 3 Cost. tutti i processi debbono essere ugualmente "giusti". Premessa minore: le norme CEDU si applicano (come parametri interposti di costituzionalità) ai processi non tributari. Conclusione: le norme CEDU si applicano indirettamente (per la via degli artt. 3 e 111 Cost. e come parametri di costituzionalità) anche al processo tributario, indipendentemente dal fatto che nel processo si controverta di sanzioni.

In ogni caso, nella presente controversia, sono in gioco sanzioni e, pertanto, la diretta rilevanza del parametro dell'art. 6 Cvedu è da ritenersi pacifica (Corte CEDU, 23 novembre 2006, Jussila v. Finlandia).

4. La giurisprudenza della CEDU sull'art. 6 della Convenzione, in particolare quanto ai requisiti di indipendenza e imparzialità del giudice.

Tanto premesso, risulta conclusione necessitata di un sillogismo elementare quella secondo cui, controvertendosi nel presente processo (anche) di sanzioni tributarie, la costituzionalità delle norme da applicarsi, anche per quanto attiene alla costituzione del giudice, deve essere valutata anche alla luce dell'art. 6 Cvedu, come interpretato dalla CEDU.

La giurisprudenza della CEDU in tema di indipendenza e imparzialità del Giudice è, dal punto di vista generale e definitorio, consolidata. Così come è consolidata la tendenziale trattazione unitaria delle due condizioni. Si è felicemente osservato che in tale giurisprudenza, spesso, i requisiti di indipendenza e imparzialità che il "tribunale" chiamato a decidere le controversie deve soddisfare costituirebbero una "endiadi di contenuto non dissociabile" e, tutto sommato, non particolarmente utile tentare di scindere i due concetti (Corte CEDU 22 giugno 1989, Langborger c/ Suisse, § 32 e 8 febbraio 2000, Mc Gonnell v. United Kingdom).

Nei limiti, pertanto, di una certa approssimazione, è espressione ricorrente quella secondo cui, andando già nella giurisprudenza meno recente: "In order to establish whether a body can be considered "independent", regard must be had, inter alia, to the manner of appointment of its members and their term of office, to the existence of guarantees against outside pressures and to the question whether the body presents an appearance of independence (see, inter alia,



the Campbell and Fell judgment of 28 June 1984, Series A no. 80, pp. 39-40, para. 78). As to the question of impartiality, a distinction must be drawn between a subjective test, whereby it sought to establish the personal conviction of a given judge in a given case, and an objective test, aimed at ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect (see, amongst other authorities, the De Cubber judgment of 26 October 1984, Series A no. 86, pp. 13-14, para. 24)” (Corte CEDU 22 giugno 1989, Langborger v. Suisse, § 32).

Ne risulta che l'indipendenza va testata, verificando in primo luogo: *a)* le modalità di selezione del giudicante; *b)* la durata del mandato; *c)* l'esistenza di protezioni contro le pressioni esterne e *d)* l'apparenza di indipendenza. L'imparzialità andrebbe invece verificata sia in esito a un test “soggettivo”, volto a verificare l'esistenza di un concreto e personale pregiudizio del Giudice, come fenomeno psicologico individuale, sia di un test “oggettivo”, volto a verificare se, comunque, sia garantita l'apparenza di assenza di pregiudizio, indipendentemente dall'accertamento della sussistenza concreta di esso (Corte CEDU 10 gennaio 2012, Pohoskal v. Poland, § 35 ss.).

Così, quanto alla modalità di selezione, è stata in primo luogo ritenuta legittima la nomina governativa dei Giudici, purché la loro indipendenza sia garantita da un accertamento obiettivo della competenza, la clausola della inamovibilità e l'esclusione di pressioni esterne (Corte CEDU 28 giugno 1984, Campbell and Fell v. the United Kingdom e 27 aprile 2000, Løyen v. France). Al contrario, la nomina governativa diviene pregiudicante ove tali ulteriori garanzie “compensative” non siano assicurate (Corte CEDU 2 settembre 1998, Lauko v. Slovakia, § 64), come quando sia la selezione, che le regole applicabili, sia la permanenza nell'Ufficio dipendano dalla autorità amministrativa o governativa che designa il Giudicante (Corte CEDU 18 maggio 2010, Szal v. Poland, § 58-59).

Legittima altresì la creazione di giudici speciali per singole materie con la previsione di requisiti particolarmente restrittivi, se proporzionati alla particolarità dell'oggetto del giudizio (Corte CEDU 21 giugno 2011, Fruini v. Slovakia). Evidentemente incompatibile con l'affermazione di indipendenza invece un tribunale militare nel quale l'Autorità militare che rileva la violazione abbia il potere di formulare l'imputazione, convocare la Corte, designarne i membri, il Pubblico Ministero e persino i difensori (CEDU 25 ottobre 1997, Findlay v. United Kingdom). In un caso meno evidente, è stato ritenuto elemento pregiudicante anche un criterio non obiettivo di assegnazione dei giudici ai singoli organi giudiziari (CEDU 6 settembre 2005, Salov v. Ukraine, § 83).

Non è stata ritenuta di per sé incompatibile con la sussistenza di indipendenza e imparzialità la circostanza della assenza di preparazione giuridica di alcuni componenti dell'organo giudiziario (CEDU 3 luglio 2012, Ibrahim Gürkan v. Turkey, § 18), ma è da ritenere che tale compatibilità non sussisterebbe se non vi fossero garanzie di preparazione tecnica di esso nel suo complesso, di tal che sarebbe verosimilmente carente di indipendenza un Giudice unico non tecnico o un Giudice collegiale in cui non sia nel complesso assicurata adeguata preparazione (CEDU, 3 febbraio 2009, Dauti v. Albania). Si è ritenuta legittima la composizione di un organo giudiziario composto di una giuria di soggetti privi di preparazione tecnica destinati ad accertare il fatto, con il complemento di un presidente e giudici professionali per l'inquadramento giuridico della fattispecie (CEDU 13 gennaio 2009, Taxquet v. Belgium).

Né è incompatibile con l'indipendenza la presenza di “componenti laici” negli organi giudicanti, soggetti esperti estranei all'organo giudiziario chiamati ad integrarne le competenze con conoscenze speciali. Essi possono determinare un difetto di indipendenza e imparzialità non in quanto tali ma in quanto o espressione o correlati con le parti, o soggetti a particolari vincoli esterni (CEDU 3 maggio 2005, Thaler v. Austria e 28 gennaio 2010, Puchstein v. Austria).

Ugualmente, non è stata ritenuta incompatibile in sé con la garanzia di indipendenza e imparzialità la circostanza della nomina governativa del Giudice, sempre che esso, una volta nominato, goda di una protezione contro la revoca immotivata del mandato (CEDU 30 novembre, Urban v. Poland).

Connesso a tali temi è il profilo della immutabilità del Giudice: la Corte ha rilevato che la reiterata (e non giustificata) sostituzione dei componenti del collegio giudicante può essere indizio obiettivo di attentato alla indipendenza e imparzialità, o, quantomeno, creare una apparenza di lesione di tali valori e principi (CEDU 3 maggio 2011, Sutyagin v. Russia).

Similmente, la Corte non ha ritenuto che violi, di per sé, il canone di imparzialità un criterio di assegnazione delle cause non predeterminato e obiettivo, ma affidato alla discrezionalità del Presidente (CEDU 9 ottobre 2008, Moyseiev v. Russia). Ciò non pare tuttavia escludere che, in particolari circostanze, anche questo elemento possa assumere rilievo. Così, ad esempio, ove ad assegnare gli affari fosse un'autorità estranea all'ordine giudiziario. Ovvero, ove tale assegnazione avvenisse ad opera di un soggetto interno all'ordine, ma con modalità oggettivamente idonee a determinare un ragionevole dubbio.

Allo stesso modo, è stato ritenuto indiziarlo di difetto di indipendenza e/o imparzialità il reiterato rinvio della causa dal Giudice superiore a gradi inferiori non assistito da motivazioni e garanzie procedurali (CEDU 3 maggio 2007, Bochan v. Ukraine).



Quanto alla protezione da pressioni esterne, è stata ritenuta pregiudicante la nomina da parte dei superiori gerarchici dell'ordinamento militare di provenienza e appartenenza per i giudici delle Corti marziali o Tribunali militari (CEDU 3 luglio 2012, Ibrahim Garkan Turkey e 27 novembre 2008, Miroshnik v. Ukraine) quando tali giudici restino soggetti al potere di gerarchia del superiore gerarchico medesimo (25 ottobre 1997, Findlay v. United Kingdom).

Ugualmente è stata ritenuta incompatibile con l'indipendenza del giudice l'ingerenza del potere esecutivo o legislativo nella singola controversia, manifestatasi con l'invio di "lettere" contenenti l'invito ad assumere determinate decisioni da parte di appartenenti ad assemblee legislative o a organi di governo (CEDU 6 ottobre 2001 Agrokompleks v. Ukraine, §133).

La CEDU ha, altresì, valorizzato talvolta l'impatto sull'indipendenza del conferimento (già conseguito o auspicato) di incarichi extragiudiziari, rilevando come possa inficiare quantomeno l'apparenza di imparzialità (e indipendenza) il fatto che il giudice ottenga un incarico presso una autorità politica in un contesto temporale prossimo alla adozione di una significativa decisione che tale autorità concerna, o comunque, quando il giudice si occupi di rilevante contenzioso cui l'autorità è interessata (CEDU 9 novembre 2006, Sacilor Lormies v. France, § 69).

La CEDU, anzi, riconosce che la garanzia di indipendenza, sotto il profilo della esclusione di pressioni "anomale" sul Giudicante, si esplica anche all'interno del corpo giudiziario, come indipendenza interna, tutelando singolo Giudice e la sua libertà di apprezzamento anche nei confronti di altri organi pur appartenenti all'ordine giudiziario. Si deve pertanto escludere che sussista un tribunale indipendente quando il Giudicante sia esposto a ordini o direttive di capi degli uffici: si può affermare che lo stesso concetto di supremazia gerarchica è incompatibile con il concetto di indipendenza (CEDU 6 ottobre 2011, Agrokompleks v. Ukraine, § 137). E tale incompatibilità sussiste (quantomeno con l'apparenza di indipendenza) anche quando un organo giudiziario dotato di poteri di vigilanza disciplinare si limiti a esprimere censure su un provvedimento giurisdizionale in una lettera inviata al giudicante (CEDU 19 aprile 2011, Khrykin v Russia).

Rilevante è stata considerata anche la disciplina della progressione in carriera per desumere dal suo collegamento primario al criterio oggettivo della anzianità un elemento che esclude pericoli per la indipendenza (interna o esterna) (CEDU 9 novembre 2006, Sacilor Lormines v. France). Il fatto che la progressione in carriera e la valutazione del lavoro sia invece attribuita a un organo superiore è stato ritenuto elemento incompatibile con l'affermazione di indipendenza (CEDU 6 settembre 2005, Salov v. Ukraine, § 83).

Particolare attenzione è stata data alla funzione di presidio dell'indipendenza del giudiziario attribuibile agli organi di autogoverno della magistratura, rilevando come tale indipendenza sia garantita quando tali organi siano disciplinati dalla legge, che ne preveda i criteri di composizione, le immunità, le cause di cessazione dalle funzioni, le procedure e se sono ad esso assegnate risorse finanziarie autonome e autonomamente gestite. I relativi membri devono essere liberi da direttive esterne ed è stato ritenuto legittimo che essi siano nominati dal Parlamento e prescelti tra componenti del corpo giudiziario, degli organi della Pubblica Accusa, avvocati e professori in diritto, che prestano giuramento di obbedienza alla soia legge e costituzione (CEDU 3 febbraio 2009, Dauti v. Albania) e possono essere rimossi solo con procedure ammantate di garanzie, nei soli casi previsti dalla legge. Nell'esercizio dei loro poteri, infine, tali organi di autogoverno debbono rispettare il principio del giusto processo (CEDU, 5 febbraio 2009, Olujić v. Croatia).

Autonoma rilevanza quale fattore di indipendenza è stata poi attribuita alla autonomia di gestione finanziaria dell'organizzazione giudiziaria, censurando un sistema nel quale era l'organizzazione ministeriale, una volta determinata, a monte, l'entità dello stanziamento annuale, a provvedere alla gestione quotidiana dei mezzi finanziari (CEDU 27 novembre 2008, Miroshnik v. Ukraine).

Similmente, è stato ritenuto contrario al principio di indipendenza che elementi decisivi per il mantenimento di un tenore di vita decoroso del giudice dipendessero da scelte gestionali della autorità governativa, in un sistema nel quale spettava al ministro fornire la sistemazione logistica personale ai giudici (CEDU 27 novembre 2008, Miroshnik v. Ukraine).

5. Valutazione della conformità della disciplina interna italiana ai parametri della giurisprudenza CEDU (la non manifesta infondatezza della questione).

Da quanto precede emerge, in punto di rilevanza della Questione, che i parametri internazionali predetti sono direttamente applicabili nel presente processo, siccome in esso si controverte di sanzioni.

Resta da esaminare, in punto di non manifesta infondatezza, se le norme interne che disciplinano la materia siano o meno conformi ai parametri (interposti) di Costituzionalità individuati nel paragrafo che precede.

In proposito il Collegio condivide e fa sue le conclusioni cui giunge la dottrina più avvertita che si è occupata della materia, espresse in particolare nelle considerazioni che seguono.

5.1 Modalità di selezione del giudice e indipendenza (profilo manifestamente infondato).



Seguendo la falsariga tracciata sopra, in base alla giurisprudenza CEDU, non sembrano esservi ragioni di perplessità quanto alle modalità di selezione. È vero che il provvedimento di nomina è su proposta ministeriale che proviene dal Ministero cui afferisce la struttura, sia pure autonoma (le Agenzie) i cui atti sono soggetti al controllo giurisdizionale, ma tale atto è sostanzialmente dovuto, in esito a una selezione che è resa oggettiva da criteri predeterminati e di efficacia predeterminata (i punteggi sono previsti a priori in modo prevedibile e oggettivo) (CEDU 28 giugno 1984, *Campbell and Feti v. the United Kingdom* e 26 agosto 2004, *Filippini v. San Marino*). Allo stesso modo, la stessa scelta di istituzione e mantenimento di tale corpo di giudici speciali appare giustificata, alla luce della giurisprudenza di Strasburgo, dalla oggettiva particolarità della materia (CEDU 21 giugno 2011, *Fruni v. Slovakia*). Conforme alla giurisprudenza della CEDU, la previsione di un giuramento dei giudici tributari (CEDU 3 febbraio 2009, *Dauti v. Albania*).

5.2 L'assegnazione dei giudici agli uffici (profilo manifestamente infondato).

Supera il test europeo anche l'insieme delle regole di assegnazione dei giudici ai singoli organi giudiziari (CEDU 6 settembre 2005, *Salov v. Ukraine*) atteso che il meccanismo, obiettivo, di selezione concorsuale, concerne le varie sedi giudiziarie e non vi è pertanto un potere superiore di dislocazione. Quanto poi alla formazione delle sezioni e dei collegi e alla assegnazione dei giudici ai singoli collegi la legge prevede alcune garanzie, anche mediante il rinvio alle circolari predisposte in materia dall'organo di autogoverno (Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria).

5.3 La garanzia della preparazione giuridica (profilo manifestamente infondato)

Secondo quel che sopra si diceva, la CEDU ritiene non incompatibile con la sussistenza di indipendenza e imparzialità la circostanza della assenza di preparazione giuridica di alcuni componenti dell'organo giudiziario (CEDU 3 luglio 2012, *Ibrahim Gürkan v. Turkey*, § 18) mentre lo sarebbe l'assenza di garanzie di preparazione tecnica di esso nel suo complesso. I requisiti di accesso e composizione delle Commissioni sembrano complessivamente in linea con tali indicazioni. I giudici delle Commissioni Tributarie sono nominati, tra l'altro, tra: *a)* i magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, in servizio o a riposo, e gli avvocati e procuratori dello Stato a riposo; *b)* i dipendenti civili dello Stato, o di altre amministrazioni pubbliche in servizio o a riposo, purché, tra l'altro, in possesso di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o altra equipollente; *c)* gli ufficiali della Guardia di finanza cessati dalla posizione di servizio permanente effettivo; *d)* coloro che sono iscritti negli albi dei ragionieri e dei periti commerciali; *e)* coloro che, in possesso del titolo di studio ed in qualità di ragionieri o periti commerciali; *f)* coloro che sono iscritti nel ruolo o nel registro dei revisori ufficiali dei conti o dei revisori contabili; *g)* coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento in materie giuridiche, economiche o tecnico-raisionieristiche; *h)* coloro che hanno conseguito da almeno due anni il diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio; *i)* gli iscritti negli albi degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, dei periti edili, dei periti industriali, dei dottori in agraria, degli agronomi e dei periti agrari.

Non pare possa affermarsi che non sia garantita l'indipendenza sotto il profilo della preparazione tecnica (tenuto anche conto dei criteri più selettivi di individuazione dei presidenti di sezione, art. 3 d. lgs. 545/1992) e dei meccanismi di aggiornamento professionale, idonei a colmare eventuali lacune, iniziali o acquisite.

5.4 L'indipendenza quanto a tutela da pressioni esterne effettive (profilo manifestamente infondato).

Delicato e complesso il profilo della tutela da pressioni esterne.

Non paiono in effetti esservi profili di attentato diretto alla indipendenza del Giudice Tributario. Esso non è un pubblico impiegato e nell'esercizio di funzioni giurisdizionali non esiste alcuna gerarchia, ai sensi dell'art. 101 Cost. Appare pertanto tutelata, almeno in prima battuta, sia l'indipendenza esterna che quella interna del giudice tributario (CEDU 6 ottobre 2011, *Agrokompleks v. Ukraine* e 19 aprile 2011, *Khrykin v. Russia*). Con essa non è incompatibile il semplice riconoscimento di un potere di vigilanza disciplinare del Presidente della Commissione (art. 15 d. lgs. 545/1992), mentre potrebbe essere un attentato alla indipendenza malgoverno, illegale, di tale potere, da parte del Presidente (CEDU 19 aprile 2001, *Khrykin v. Russia*). Né problemi evidenti sembrano emergere dallo statuto della responsabilità disciplinare del giudice tributario, nel relativo procedimento appaiono provvedimenti e competenze ministeriali (potenzialmente pericolose, se accompagnate da poteri sostanziali) ma sempre presidiate dall'intervento del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria.

I meccanismi concorsuali accompagnati da un sufficiente riferimento a parametri oggettivi sembrano escludere pericoli per la indipendenza anche quanto alla progressione in carriera, che, peraltro, nella Giurisdizione Tributaria, corrisponde esclusivamente, in senso formale, al passaggio dalle funzioni di componente a quelle di presidente di sezione o presidente, ovvero al passaggio alle funzioni presidenziali dell'organo di secondo grado. Non costituisce invece evidentemente progressione in carriera in senso proprio il trasferimento a sedi equiordinate ma più gradite, che comunque ugualmente subordinato a meccanismi concorsuali con un sufficiente grado di oggettività (CEDU 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines v. France* e 6 settembre 2005, *Salov v. Ukraine*).

5.5. L'indipendenza interna (profilo manifestamente infondato)



Idonea, ad avviso di questo collegio, a superare il test CEDU anche la regolamentazione dell'organo di autogoverno della magistratura tributaria (CEDU 5 febbraio 2009, Olujić v. Croatia). Esso infatti appare fornire (e godere) di adeguate garanzie quanto ai meccanismi di selezione, regole di funzionamento, status, autonomia. L'unico aspetto da ponderare è nella previsione secondo la quale le funzioni di Presidenza, a differenza che negli altri organi di autogoverno, non sono riservate né a un appartenente alla giurisdizione di riferimento, né a un organo di garanzia (come il Presidente della Repubblica, per il CSM), ma un componente "laico", espresso dal Parlamento.

5.6 La tutela della apparenza di indipendenza: l'inquadramento ordinamentale del giudice tributario e del personale delle segreterie (profilo non manifestamente infondato).

Se fino a qui non si sono rilevate significative tensioni tra il principio di indipendenza e la regolamentazione della giustizia tributaria, il quadro appare mutare quando si guardi all'inquadramento di tale giurisdizione. La Giustizia tributaria è inquadrata, attraverso una apposita Direzione, in uno dei Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, addirittura, si tratta dello stesso Dipartimento delle Finanze nel quale si trovano altre Direzioni, equiordinate, quali la Direzione agenzie ed enti della fiscalità, la quale ultima, ad esempio: "Analizza e coordina gli aspetti della gestione trasversali alle Agenzie anche in relazione alle attività progettuali ed elabora metodologie e linee guida in materia di pianificazione e monitoraggio".

Questo inquadramento e assimilazione genera in effetti non poche perplessità, giuridicamente rilevanti in questa sede: la Giustizia Tributaria è inquadrata, sia pure con garanzie di autonomia previste da norme dirette, nello stesso plesso ministeriale dell'amministrazione che emana gli atti da controllare e la articolazione amministrativa che vi è preposta è "parallela" a quella preposta alle Agenzie che emanano gli atti da controllare.

Non solo, esaminando le funzioni attribuite a tale Direzione della Giustizia tributaria emergono alcuni profili che paiono ugualmente molto poco armonici con una apparenza di indipendenza, nel senso lumeggiato dalla CEDU e generano ampie e gravi perplessità. Tra i compiti dei vari uffici in cui si articola la Direzione si trovano, infatti, i seguenti:

Ufficio I: "supporto per l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti delle segreterie delle Commissioni tributarie e della Segreteria del Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria e per la valutazione dei relativi risultati".

Ufficio II: "Cura la rilevazione e l'esame delle questioni di rilevante interesse o di ricorrente frequenza nelle controversie tributarie. Analizza le pronunce giurisdizionali e segnala agli enti impositori, alle società di riscossione e all'organo di autogoverno dei giudici tributari i casi in cui non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale, anche al fine di assicurare la coerenza nell'applicazione delle norme tributarie da parte degli enti stessi, nel rispetto dei principi di equità, semplicità e omogeneità di trattamento sanciti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212. Predisporre, in collegamento con l'Ufficio del coordinamento legislativo, le relazioni all'Avvocatura Generale dello Stato in materia di equa riparazione in caso di eccessiva durata del processo, ai sensi della Legge 24 marzo 2001, n. 89."

Ufficio III: "Cura la gestione dei provvedimenti di nomina, di decadenza e di irrogazione di sanzioni disciplinari relativi al personale giudicante (SIC!!!) delle Commissioni Tributarie, ferme le competenze del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Cura la gestione del contenzioso relativo ai provvedimenti emanati nei confronti dei giudici tributari innanzi alla giurisdizione competente. Assicura il supporto alla formazione permanente dei giudici attraverso la Scuola Superiore dell'economia e delle finanze. Analizza le istanze e le proposte di aggiornamento dell'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria".

Ufficio V: Assicura l'analisi organizzativa dell'attività delle segreterie delle Commissioni Tributarie e propone misure per eventuali adeguamenti necessari ad assicurare l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e l'imparzialità dell'attività svolta dagli Uffici. Svolge attività di vigilanza e di ispezione, con il supporto degli altri Uffici della Direzione, sulle segreterie delle Commissioni Tributarie".

Ufficio VI: "Assicura la gestione del rapporto di lavoro del personale dirigente e non dirigenziale delle segreterie delle Commissioni tributarie e del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria compreso il trattamento giuridico. Definisce, in raccordo con il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, le procedure di mobilità interna ed esterna del personale. Applica i sistemi di valutazione delle prestazioni, del potenziale e delle posizioni del personale dirigenziale e non dirigenziale, nonché i sistemi di incentivazione. Assicura il supporto alla programmazione della copertura del fabbisogno delle risorse umane. Effettua la ricerca e la selezione del personale e cura, in raccordo con il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, la gestione delle procedure finalizzate al reclutamento e l'approvazione delle graduatorie di assunzione. Assicura la gestione della formazione, anche sulla base delle priorità e delle esigenze espresse dalle strutture"

Ne discende che la selezione, formazione, assegnazione, vigilanza, determinazione dello stato giuridico economico, determinazione degli obiettivi, valutazione della produttività, progressione in carriera e giudizio disciplinare del personale amministrativo preposto alla Giustizia Tributaria e la supervisione sulla organizzazione dei relativi uffici dipende dalla stessa Amministrazione che emana gli atti amministrativi soggetti al controllo giurisdizionale.



Ciò è, in evidente contrasto con il canone di indipendenza, anche apparente, di cui alla CEDU: il personale che costituisce il delicato e indefettibile supporto per lo svolgimento della attività giurisdizionale appare completamente “nelle mani” del soggetto autore degli atti oggetto di giudizio (o meglio, nelle mani di uffici soggetti al medesimo controllo).

Ciò non comporta un’effettiva e sistematica lesione della indipendenza della giurisdizione tributaria, ma sicuramente esclude che di indipendenza vi sia apparenza.

E ciò, come sopra visto, costituisce di per sé violazione del canone di indipendenza e imparzialità secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Si tratta di preoccupazioni non sfuggite all’Organo di Autogoverno della Giustizia Tributaria. Nel passato, ne è stata testimonianza la Relazione per l’anno 2000 dello stesso Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, che così afferma:

“la collocazione del personale degli uffici di segreteria nell’amministrazione finanziaria finisce per determinare condizionamenti, anche involontari, comunque non corrispondenti alla funzione di garanzia imparziale della giurisdizione e alla par condicio delle parti nel processo”.

La Relazione prosegue individuando alcune fattispecie problematiche sotto il profilo dell’imparzialità e, tra esse, quella dei trasferimenti di personale da uffici finanziari alle Commissioni, per cui può capitare che chi abbia fatto parte del reparto che ha svolto l’attività accertativa si trovi a coadiuvare il Giudice che deve vagliare la legittimità degli atti d’accertamento frutto di detta attività. La Relazione per l’anno 2003, poi, lamenta che la dipendenza del personale delle commissioni e degli uffici dal Dipartimento per le politiche fiscali:

“oltre a non tener conto della specificità dei compiti del personale amministrativo delle commissioni, appare anche penalizzante a rispetto alle aspirazioni di carriera e all’acquisizione della specifica professionalità richiesta”.

E, insegna la CEDU, la preparazione è strumentale all’imparzialità.

5.7 La tutela della apparenza di indipendenza: la (in)disponibilità di mezzi personali adeguati (profilo non manifestamente infondato)

Profilo ulteriore, sempre attinente la gestione dei mezzi materiali e a personali necessari al funzionamento della giustizia tributaria, concerne la questione dei rapporti tra giudici tributari e personale amministrativo. L’attività giurisdizionale non può svolgersi né produrre alcun effetto se non utilizzando mezzi materiali e fruendo della indispensabile collaborazione del qualificato personale amministrativo. Ed è altrettanto evidente che non solo non è un giudizio efficace ma neppure un giudice indipendente quello che non dispone di tali mezzi. Si crea qui pertanto una ulteriore area frizione tra normativa italiana e giurisprudenza CEDU, determinata dal fatto che i rapporti tra giudici e personale delle segreterie non sono disciplinati in alcun modo, né diretto né indiretto, mentre, per quanto attiene i rapporti tra Presidente della Commissione e Dirigente dei servizi di segreteria, all’identica assenza di disciplina espressa corrisponde, quantomeno, la presenza di una regolamentazione delle rispettive attribuzioni. Quelle del Presidente sono regolate dall’art. 2 d.lgs. 545/1992, quelle delle segreterie dall’art. 31 e quelle del relativo direttore dall’art. 35. Per quanto i relativi rapporti non siano regolati espressamente, si possono trarre alcune indicazioni di massima dalla stessa normativa e da altre disposizioni. Le norme sulle funzioni del Presidente gli attribuiscono, tra gli altri, il potere di vigilanza sui servizi di segreteria, da un lato, e, si ritiene, la responsabilità diretta della attività della Commissione, anche ai sensi del d. lgs. 29/1993. Al Direttore spetta l’“organizzazione tecnica” delle segreterie (art. 35 d.lgs. 545/1992). I relativi rapporti non sono pertanto espressamente regolati. Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria è tuttavia giunto alla conclusione che, a ove la collaborazione e il concerto tra giudici e personale di segreteria non sia possibile, debba prevalere il potere del Presidente della Commissione, tenuto conto dei motivi che seguono. Intanto, l’art. 37 del d.P.R. 748/1972 prevedeva che: “Nulla è, altresì, innovato alle disposizioni che attribuiscono la dirigenza degli organi ed uffici giudiziari spetta ai magistrati”. Tale norma non è stata abrogata espressamente (l’art. 72, comma 1, lett. b) d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prevede l’abrogazione delle sole norme incompatibili con detto decreto). In secondo luogo, poiché non vi può essere responsabilità (per la cattiva gestione di un potere) senza che tale potere vi sia, la responsabilità del Presidente implica la sua titolarità di un potere prevalente, in caso di conflitto. In terzo luogo, a opinare diversamente si contraddirebbe l’ovvio rilievo che mezzi e personale sono funzionali all’attività giurisdizionale, da un lato, e che essa deve essere svolta da giudici indipendenti nella forma e nella sostanza. Ne consegue che, in caso di conflitto sulla gestione dell’Ufficio, limitatamente alle materie che concernano o impattino, anche indirettamente, sullo svolgimento della attività giurisdizionale, il Presidente ha il potere di adottare provvedimenti urgenti, scritti e motivati, immediatamente esecutivi, da comunicarsi per osservazioni al Direttore della segreteria, alla Presidenza del Consiglio, all’organo di autogoverno, al Ministro dell’Economia, al Direttore generale del Personale e al Presidente della Commissione regionale. Va anche aggiunto che, comunque, la novella all’art 15 cit., introdotta dall’art. 39, comma 2, lettera e), D.L. n. 98/2011, ha comunque chiarito che il Presidente non ha alcun potere nei confronti del Dirigente; infatti



mentre la versione originaria del comma 1, recitava nel senso che “Il presidente di ciascuna commissione tributaria esercita la vigilanza sugli altri componenti e sull’andamento dei servizi di segreteria”, lo stesso novellato dispone che: “Il presidente di ciascuna commissione tributaria esercita la vigilanza sugli altri componenti. Il Presidente di ciascuna commissione tributaria segnala alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell’economia e delle finanze, per i provvedimenti di competenza, la qualità e l’efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione.”; insomma nessun vero, concreto potere di controllo sul personale di segreteria.

Tale immagine di apparente dipendenza, che costituisce violazione della CEDO, esce rafforzata dalla previsione di relazioni e competenze della Direzione della Giustizia tributaria che appaiono ancora più anomale o allarmanti, quali ad esempio: *a)* il fatto che tra compiti della Direzione vi sia l’osservazione della giurisprudenza dei giudici tributari, con potere di segnalazione di essa al Consiglio di Presidenza; *b)* che la Direzione curi i provvedimenti sullo status dei Giudici, sia pure determinati da organi indipendenti; *c)* che essa segua il contenzioso eventualmente instauratosi con i giudici; *d)* che essa supporti la formazione professionale dei giudici.

Ciascuno di tali profili appare in evidente frizione con la necessaria apparenza di indipendenza del giudice tributario.

L’osservazione degli orientamenti giurisprudenziali è sì finalizzata, nelle indicazioni ufficiali, a garantire l’uniformità della giurisdizione. Ma non è chi non veda che la funzione nomofilattica appartiene, propriamente, alla Corte di Cassazione e che questo potere di segnalazione, da parte di organi dell’Amministrazione che emana i provvedimenti impugnati (!) all’organo, sia pure autonomo, investito anche del potere disciplinare (!) appare non del tutto giustificabile.

Gli altri elementi sono la conseguenza dell’inquadramento del giudice tributario (e dei suoi mezzi personali e materiali) nel plesso della amministrazione finanziaria, che costituisce una evidente ragione di grave preoccupazione per la apparenza di indipendenza del relativo ordine giudiziario. Sembra, in effetti, che sussista anche sotto questo profilo una situazione, non tanto di effettiva dipendenza ma, quanto meno, di non apparente indipendenza, comunque contraria ai principi CEDU.

5.8 La tutela della apparenza di indipendenza: l’assenza di autonoma gestione dei mezzi materiali. (profilo non manifestamente infondato).

Da valutare con attenzione, poi, il profilo della autonomia di gestione finanziaria dell’organizzazione giudiziaria, tenuto conto del fatto che, come sopra rilevato, la CEDU ha censurato un sistema nel quale era l’organizzazione ministeriale, una volta determinata, a monte, l’entità dello stanziamento annuale, a provvedere alla gestione quotidiana dei mezzi finanziari (CEDU 27 novembre 2008, *MIroshnik v. Ukraine*). Anche sotto questo profilo non mancano elementi che rendono la relativa questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata.

È infatti all’Ufficio VIII organicamente rientrante nel Dipartimento delle Finanze (e quindi a pieno titolo nella struttura organica del Ministero della Economia e delle Finanze) che spettano i compiti seguenti: “Assicura la gestione amministrativo-contabile dei capitoli di spesa delle Commissioni Tributarie, ivi compresi quelli relativi al personale giudicante. Assicura la gestione delle attività connesse all’elaborazione dello stato di previsione della spesa, dell’assestamento e del consuntivo. Monitora lo stato di avanzamento del fabbisogno dei capitoli di spesa. Cura il trattamento economico fondamentale ed accessorio, ivi compresi i buoni pasto, del personale delle Commissioni Tributarie. Elabora la programmazione dei fabbisogni delle risorse strumentali e logistiche. Amministra le spese per manutenzione edile ed impiantistica, per manutenzione apparecchiature, per forniture di beni e servizi. Supporta la Direzione sistema informativo della fiscalità, per l’individuazione del fabbisogno di beni e servizi informatici delle Commissioni tributarie. Gestisce le risorse finanziarie relative ai contratti di locazione e il pagamento dei relativi oneri accessori per gli immobili in uso alle Commissioni Tributarie. Svolge funzioni di indirizzo e vigilanza sui consegnatari delle Commissioni Tributarie per assicurare la gestione unitaria in materia di utilizzo delle risorse e degli approvvigionamenti. Aggiorna la banca dati del personale nelle materie di competenza.”

In proposito è interessante rilevare come l’Ufficio studi del Dipartimento delle Finanze, nel dossier relativo a “Il bilancio di previsione per il 2013 - A.C. 5535 - Elementi per l’istruttoria legislativa - Profili di competenza della VI Commissione” con riguardo al Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 riferisce alla Commissione Finanze che “gli stanziamenti relativi alla “Giustizia tributaria” sono stati, sino all’esercizio 2012, ricompresi nell’ambito della Missione “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, Programma “Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità”. Nel bilancio 2013 è stato creato il nuovo programma “Giustizia tributaria” nell’ambito della missione n. 27 “Giustizia”, con creazione di nuovi capitoli e trasferimento delle risorse dagli originari capitoli.”

Si tratta forse, di un passo avanti, che non sembra tuttavia garantire in alcun modo, nella apparenza, che è comunque decisiva ai fini della giurisprudenza Cedu, la necessaria indipendenza della giustizia tributaria.



5.9 La tutela della apparenza di indipendenza: lo status economico del giudice tributario. (profilo non manifestamente infondato)

Ugualmente, non pare superare il test di compatibilità con la CEDU e determinare un autonomo profilo di questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata, il trattamento economico del giudice tributario. E ciò sotto un duplice profilo. Da un lato esso è determinato con provvedimento della stessa amministrazione i cui provvedimenti sono soggetti al controllo giurisdizionale (!), dall'altro esso non appare determinato in misura adeguata.

Sotto il primo profilo la non apparente indipendenza risulta addirittura marchiana se si osserva che il fatto che la retribuzione sia determinata dall'autorità di vertice della amministrazione soggetta a controllo costituisce una apparenza di potere di pressione addirittura manifesta. Inoltre: "la liquidazione dei compensi è disposta dalla direzione regionale delle entrate, nella cui circoscrizione ha sede la commissione tributaria di appartenenza ed i pagamenti relativi sono fatti dal dirigente responsabile della segreteria della commissione, quale funzionario delegato cui sono accreditati i fondi necessari" (d.lgs. 545/1992, art. 13 co3).

Il compenso è determinato dal vertice della amministrazione controllata, la liquidazione è disposta dall'organo cui sono imputabile la più gran parte degli atti impugnati e il pagamento effettuato materialmente dall'organo ausiliario del giudice, istituzionalmente dipendente dalla amministrazione controllata (!).

Sotto il secondo profilo, rammentato che, è stato ritenuto contrario al principio di indipendenza che elementi decisivi per il mantenimento di un tenore di vita decoroso del giudice dipendessero da scelte gestionali della autorità governativa (CEDU 27 novembre 2008, Miroshnik v. Ukraine), appare evidente che la corresponsione ai giudici tributari di compensi non adeguati mette a serio rischio l'immagine di relativa indipendenza e soprattutto imparzialità verso l'esterno.

6. La questione di costituzionalità. Le norme parametro.

Da quanto sopra precede risulta che sussiste lo spazio giuridico che non solo consente, ma anzi impone, al Giudice Tributario di sollevare una eccezione di legittimità costituzionale. Non solo è preciso dovere giuridico del Giudice Tributario presidiare il rispetto, da parte della normativa di legge, dei principi fondamentali contenuti nella Carta Fondamentale. Egli ha anche il preciso dovere di tutelare anche l'interesse dello Stato a evitare violazioni del diritto internazionale che comporterebbero un illecito internazionale e l'obbligo per lo Stato di indennizzare le vittime della violazione.

Il Giudice ha anche il dovere di interpretare le norme della Costituzione alla luce delle norme interposte, quali le norme della Cvedu, avvalendosi altresì della interpretazione di essa da parte della Corte di Strasburgo (C. Cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, nonché la sentenza 11 marzo 2011, n. 80).

Ne consegue il pieno e vincolante dovere di questo Collegio di vagliare la normativa interna italiana alla luce dei seguenti parametri di costituzionalità: art. 101 e 111 Cost. e, per il tramite dell'art. 117 Cost., art. 6 Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, per come interpretata dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (giurisprudenza sopra riassunta, nei limiti di rilevanza nella presente sede, sopra, nel n. 4).

7. La questione di costituzionalità. Sulla applicabilità delle norme parametro e sulla rilevanza e le norme sospettate di illegittimità costituzionale.

Non vi è dubbio che nella presente fattispecie intanto, siano direttamente applicabili, come parametro di costituzionalità, le norme della Cvedu, e in particolare l'art. 6.

Come sopra dettagliatamente argomentato al n 3 tale parametro è comunque applicabile a tutti i processi tributari, quale quello presente, nei quali siano in gioco sanzioni, non importa se qualificate quali penali o amministrative dagli ordinamenti interni (CEDU, 23 novembre 2006, Jussila v. Finlandia).

Per quanto riguarda le norme sospettate di illegittimità costituzionale va detto che non si tratta, in effetti, delle norme che disciplinano il merito della controversia da decidere, né, propriamente, delle norme che disciplinano lo svolgimento del processo, ma di due altre tipologie di norme, ugualmente fondamentali e rilevanti: innanzitutto quelle che costituiscono la struttura, ordinamento, inquadramento del giudice e dovrebbero assicurarne la indipendenza e, in secondo luogo, delle norme, queste sì processuali, che dovrebbero, in caso di rilevata violazione della indipendenza consentire il rimedio alla violazione del principio di indipendenza.

È del tutto evidente che anche queste norme, in particolare quelle del primo tipo appena citato possano e, soprattutto debbano essere oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale. Altrimenti il legislatore potrebbe costituire una giurisdizione illegittima (perché non indipendente o per altri motivi) sottraendosi al controllo della Corte delle Leggi solo assumendo che le norme considerate non sarebbero norme direttamente applicate dal giudice nel processo ma solo norme che costituiscono il giudice del processo. Altrimenti il legislatore potrebbe, senza freno e controllo della Corte delle Leggi, violare gli obblighi internazionali dello Stato e violare la norma sacrale del giusto processo.



Tanto premesso, le norme che determinano una situazione di non apparente indipendenza e costituiscano un giudice non apparentemente imparziale sono le seguenti (già indicate sopra nei nn. 5.6, 5.7, 5.8 e 5.9.).

In particolare: nel D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 gli articoli:

a) 2, 15, 31, 32, 33, 34 e 35, in ordine alle attribuzioni di Presidenti, Giudici, Direttore delle Segreterie e Segreterie, anche in correlazione con gli articoli 37 del d.P.R. 748/1972 e 72, comma 1, lett. b) d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e delle norme di cui al D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240, e articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (e relativa disciplina delegata e attuativa, art. 15, comma 1, D.P.C.M. 27-2-2013 n. 67) per quanto attiene il profilo della indisponibilità da parte del Giudice Tributario dei mezzi personali per esercizio della giurisdizione (la questione sopra delineata nel § 5.6 e 5.7), nella parte in cui non assicurano, in conformità alla giurisprudenza della CEDU, citata sopra al n. 4, la indipendenza sotto il profilo della possibilità di disporre autonomamente del personale ausiliario, attribuendo, invece, tali poteri alla Amministrazione cui appartengono le autorità che emana gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale;

b) 13, per quanto attiene alla lesione della apparenza di indipendenza sotto il profilo dell'assetto dei poteri di determinazione del trattamento economico (la questione sopra delineata sub n. 5.9) sotto il profilo di prevedere la determinazione, liquidazione e amministrazione del compenso da parte della stessa amministrazione cui appartengono anche gli organi che emettono gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, con lesione della apparenza di indipendenza in conformità alla giurisprudenza della CEDU citata sopra al n. 4;

c) 2, 29-bis, 31, e 35, sotto il profilo della omessa previsione di una autonomia di gestione finanziaria e contabile delle Commissioni tributarie (questione sopra delineata sub 4.8), anche in rapporto con l'articolo 1, comma 404, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e relativa regolamentazione delegata (art. 15, comma 8 D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43) e, successivamente, articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (e relativa disciplina delegata e attuativa, art. 15, comma 3, D.P.C.M. 27-2-2013 n. 67) nella parte in cui non assicurano, in conformità alla giurisprudenza della Cedu citata sopra al n. 4 la apparenza di indipendenza sotto il profilo della possibilità di disporre autonomamente dei mezzi materiali, invece attribuiti alla gestione dell'autorità che emette gli atti da sottoporre al controllo giurisdizionale.

Sotto il profilo, invece delle norme processuali, denunciate di illegittimità sono gli articoli 6 D.Lgs. 546/1992 e 51 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, accanto alla possibilità di astensione individuale del giudice per motivi "personali", un rimedio che consenta di rimediare al difetto di apparenza di indipendenza c.d. ordinamentale del giudice ovvero di evitare che venga adottata una decisione che, per effetto della sua adozione da parte di un giudice non apparentemente indipendente per violazione della clausola del giusto processo, ai sensi dell'art. 111 Cost. e 6 Cvedu, sia nulla per difetto di costituzione del giudice (art. 158 c.p.c.) e, comunque, fonte di responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti fondamentali dell'uomo.

È ancora il caso di aggiungere che le norme sopra citate sono tutte applicate nella presente fattispecie, nel senso sopra precisato, e che da esse dipende la decisione della controversia in corso davanti a questo Giudice, non quanto a disciplina del merito o degli atti processuali, ma quanto alla legittima e valida costituzione, nel quadro dello statuto dei diritti fondamentali, anche di fonte CEDU, del Giudice preposto a decidere.

8. La non manifesta infondatezza delle questioni (rinvio).

Per quanto attiene la non manifesta infondatezza essa risulta, dal puntuale e dettagliatamente argomentato confronto tra la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sunteggiata sopra nel 4, e la disciplina interna compiutamente analizzata sopra nei paragrafi dai n. 5 a n. 5.9.

Per economia di esposizione e migliore leggibilità ad essi si fa integrale rinvio in questa sede, rilevando che questo collegio ritiene manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale relativo ai profili riassunti nei nn. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5.

Si ritengono invece non manifestamente infondate le questioni sopra dettagliatamente espresse ai nn. 5.6, 5.7, 5.8 e 5.9 per i motivi dettagliatamente e approfonditamente espressi in quella sede, da intendersi qui espressamente richiamati.

Può solo soggiungersi che le norme denunciate non si prestano a una interpretazione costituzionalmente orientata che eviti l'elevazione della questione di legittimità costituzionale.

Le norme che disciplinano status, struttura e inquadramento ordinamentale del giudice sono inequivoche e solo un intervento del tutto "creativo" certamente sottratto ai poteri del Giudice Tributario potrebbe ipotizzare un inquadramento della giustizia tributaria, definizione dello status, dotazioni e guarentigie diverso da quello cogentemente ed espressamente sancito dalle norme denunciate. Tale diverso inquadramento e definizione, del resto, non è ipotizzata in via interpretativa neppure dalla dottrina più avanzata e pare ermeneuticamente del tutto impossibile.



Le norme che prevedono i rimedi processuali, invece, non solo non si prestano a una interpretazione differente ma essa sarebbe del tutto inutile, atteso che, poiché il vizio di costituzione riguarda non il singolo giudice ma il complesso di essi, anche l'attivazione del rimedio processuale da parte dei singoli componenti di questo Collegio non potrebbe determinare in alcun modo l'eliminazione del sospettato assetto lesivo dei diritti costituzionali e fondamentali sopra denunciato.

P.Q.M.

La Commissione, letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle seguenti norme:

In quanto D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 gli articoli:

a) 2, 15, 31, 32, 33, 34 e 35, in ordine alle attribuzioni di Presidenti, Giudici, Direttore delle Segreterie e Segreterie, anche in correlazione con gli articoli 37 del d.P.R. 748/1972 e 72, comma 1, lett. b) d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e delle norme di cui al D.lgs. 25 luglio 2006, n. 240, e articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (e relativa disciplina delegata e attuativa, art. 15, comma 1, D.P.C.M. 27-2-2013 n. 67) per quanto attiene il profilo della indisponibilità da parte del Giudice Tributario dei mezzi personali per esercizio della giurisdizione (la questione sopra delineata nel § 5.6 e 5.7), nella parte in cui non assicurano, in conformità alla giurisprudenza della CEDU, citata sopra al n. 4, la indipendenza sotto il profilo della possibilità di disporre autonomamente del personale ausiliario, attribuendo, invece, tali poteri alla Amministrazione cui appartengono le autorità che emana gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale;

b) 13, per quanto attiene alla lesione della apparenza di indipendenza sotto il profilo dell'assetto dei poteri di determinazione del trattamento economico (la questione sopra delineata sub n. 5.9) sotto il profilo di prevedere la determinazione, liquidazione e amministrazione del compenso da parte della stessa amministrazione cui appartengono anche gli organi che emettono gli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, con lesione della apparenza di indipendenza in conformità alla giurisprudenza della CEDU citata sopra al n. 4;

c) 2, 29-bis, 31, e 35, sotto il profilo della omessa previsione di una autonomia di gestione finanziaria e contabile delle Commissioni tributarie (questione sopra delineata sub 4.8), anche in rapporto con l'articolo 1, comma 404, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e relativa regolamentazione delegata (art. 15, comma 8 D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43) e, successivamente, articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (e relativa disciplina delegata e attuativa, art. 15, comma 3, D.P.C.M. 27-2-2013 n. 67) nella parte in cui non assicurano, in conformità alla giurisprudenza della Cedu citata sopra al n. 4 la apparenza di indipendenza sotto il profilo della possibilità di disporre autonomamente dei mezzi materiali, invece attribuiti alla gestione dell'autorità che emette gli atti da sottoporre al controllo giurisdizionale.

2-quanto al D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 l'articolo 6 D. Lgs. 546/1992 e 51 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, accanto alla possibilità di astensione individuale del giudice per motivi "personali", un rimedio che consenta di rimediare al difetto di apparenza di indipendenza c.d. ordinamentale del giudice ovvero di evitare che venga adottata una decisione che, per effetto della sua adozione da parte di un giudice non apparentemente indipendente per violazione della clausola del giusto processo, ai sensi dell'art. 111 Cost. e 6 Cvedu, sia nulla per difetto di costituzione del giudice (art. 158 c.p.c.) e, comunque, fonte di responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti fondamentali dell'uomo., il tutto in riferimento agli artt. 101 e 111 Cost. e, per il tramite dell'art. 117 Cost., art. 6 Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, per come interpretata dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; sospende il giudizio; ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alla Parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Reggio Emilia li 23 settembre 2014

Il Presidente est.: MILANA



N. 71

Ordinanza del 7 luglio 2014 della Commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da Centro Storico Real Estate Srl contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Roma e Equitalia Gerit S.p.a.

Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lett. a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI ROMA

SEZIONE 65

Riunita con l'intervento dei signori:

Di Popolo Angelo - Presidente;

Sava Gianfranco - Relatore;

Mei Pierluigi - Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 23740/10 depositato il 24 settembre 2010, avverso cartella di pagamento n. 09720100142634372 I.V.A. + IRPEG 2008;

Contro: Ag. Entrate Dir. Provin. Uff. Controlli Roma 1;

Proposto dal ricorrente: Centro Storico Real Estate S.r.l., via Lemonia n. 241 c/o Tranquilli - 00174 Roma (RM);

Altre parti coinvolte: Conc. Equitalia Gerit S.p.a., Lungotevere Flaminio n. 18 - 00196 Roma (RM), difeso da: Avv. Donatella Carletti, via Lucrezio Caro n. 62 - 00193 Roma (RM).

Premessa

Con ricorso proposto nei confronti dell'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale I di Roma e nei confronti della società Equitalia Gerit S.p.a. in data 9 settembre 2010 e depositato alla segreteria di questa commissione tributaria provinciale il 24 settembre 2010, la società Centro Storico Real Estate S.r.l., rappresentata e difesa come in atti, ha impugnato la cartella di pagamento indicata in epigrafe con la quale viene richiesto il pagamento dell'importo di € 574.913,86 iscritto a ruolo per l'anno 2006 a titolo di Iva, Ires, Irap, sanzioni, interessi, nonché dell'importo di € 51.742,23 a titolo di compensi di riscossione e diritti. L'iscrizione a ruolo consegue ad un avviso di accertamento ritualmente impugnato e pendente, ed è eseguita pertanto a titolo provvisorio.

Parte ricorrente contesta la cartella deducendo diversi profili di illegittimità, richiedendo altresì di sollevare innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999, riguardante i compensi di riscossione, per violazione degli articoli 3, 24, 42 e 111 della Costituzione, e di porre innanzi alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità del medesimo articolo con l'ordinamento comunitario per violazione del principio della proporzionalità.

La Direzione Provinciale I di Roma dell'Agenzia delle Entrate e la società Equitalia Gerit S.p.A. si sono costituite in giudizio con note depositate, rispettivamente, in data 28 ottobre 2010 ed in data 24 febbraio 2011.

Il ricorso è stato discusso nella pubblica udienza del 28 gennaio 2014. Il Collegio riservava la decisione ex art. 35, del decreto legislativo n. 546/92; detta riserva veniva sciolta nella camera di consiglio del 25 marzo 2014 dove veniva dichiarata la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla segreteria della Corte costituzionale.

Ancor prima di prendere in considerazione la dedotta incostituzionalità e l'eccepita incompatibilità con l'ordinamento comunitario dell'art. 17, del decreto legislativo n. 112/1999, relativo ai compensi addebitati in cartella dal concessionario per la riscossione, deve il Collegio pregiudizialmente evidenziare che per i primi due motivi, nella deliberazione consentita senza anticipazione delle soluzioni, non può escludersi che si verta in ipotesi di infondatezza (quanto meno parziale); per modo che la sollevata questione di legittimità costituzionale si appalesa evidentemente rilevante ai fini della decisione sul terzo motivo.



In particolare, osserva il Collegio che parte ricorrente, invocando *in parte qua* la nullità della impugnata cartella, contesta i compensi di riscossione che la società Equitalia ha addebitato nella misura prevista dall'art. 17, del decreto legislativo n. 112/1999 come modificato dall'art. 32, comma 1, del d.l. n. 185/2008.

Specificamente ha sul punto denunciato l'illegittimità costituzionale di tale articolo per lesione degli articoli 3, 24, 42 e 111 della Costituzione nonché per violazione del principio generale dell'ordinamento comunitario, direttamente applicabile nell'ordinamento interno, della proporzionalità, concludendo per la rimessione degli atti agli organi competenti.

Posto che la questione di compatibilità comunitaria ha la precedenza logica e giuridica rispetto alla questione di costituzionalità (*cf.* sentenza n. 170 del 1984, Granital) che pure, come detto, è stata sollevata davanti a questo giudice, deve il Collegio innanzitutto pronunciarsi sulla prima questione, e pertanto respinge la domanda di parte ricorrente di rimessione alla Corte di Giustizia.

Ciò per la assorbente considerazione che le motivazioni addotte a sostegno della tesi secondo cui l'art. 17 del citato decreto legislativo n. 112/1999 violerebbe il principio comunitario della proporzionalità sono del tutto generiche e sostanzialmente tautologiche, e dunque prive di forza tale da consentire l'inesco, ex art. 234 del Trattato CE, del richiesto rinvio pregiudiziale.

Quanto alla eccepita incostituzionalità della norma in discussione, non può tralasciarsi di dire che sui compensi per le attività di riscossione dovuti al concessionario ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 sono stati sollevati, anche da questa Commissione Tributaria Provinciale, alcuni dubbi di costituzionalità e che le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale non hanno ancora avuto esito. E, tuttavia, il Collegio sul punto ritiene che anche nel caso di specie ricorrano i presupposti per la sospensione del processo e che dunque debba richiedersi alla Ecc.ma Corte l'esame di legittimità della norma, richiamando invero, in quanto condiviso, anche ciò che è sostenuto dai giudici precedenti rimettenti.

Ad avviso della società ricorrente, l'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 laddove pone a carico del contribuente l'onere di corrispondere l'intero aggio della riscossione determinato in misura proporzionale all'importo iscritto a ruolo, senza tenere conto del costo effettivamente sostenuto dal concessionario per la riscossione, determinerebbe: a) una violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché lo strumento apprestato dall'ordinamento per evitare che il costo della riscossione si riversi sulla collettività, appare del tutto irragionevole; b) una violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione derivandone un aggravamento della situazione debitoria del contribuente con inopinata difficoltà per l'attivazione della tutela giurisdizionale; c) una violazione dell'art. 42 della Costituzione perché comporta una ingiustificata lesione del patrimonio del contribuente, costretto a sostenere l'onere economico derivante dalla concessione ad un terzo soggetto del servizio della riscossione.

Per parte ricorrente, dunque, la cartella di pagamento dovrebbe essere annullata in relazione ai compensi di riscossione:

a) per l'evidente sproporzione rispetto alla modesta attività effettuata dal concessionario. Se lo scopo dello strumento in esame è quello di assicurare che il costo sostenuto dal concessionario per la riscossione del credito erariale sia sopportato unicamente dal soggetto che lo ha provocato, evidente che il medesimo effetto ben potrebbe essere raggiunto adottando misure meno gravose per il contribuente; ad esempio, prevedendo un meccanismo che tenga conto del tipo di attività posta in essere dal concessionario, in modo da riversare sul contribuente soltanto il costo effettivamente sostenuto per la riscossione del credito, senza gravarlo di oneri economici aggiuntivi;

b) per l'onerosità dell'accesso alla tutela giurisdizionale. In caso di esito sfavorevole del giudizio (è ciò perché il contribuente è costretto a corrispondere l'intero aggio di riscossione anche qualora paghi gli importi richiesti con la cartella di pagamento impugnata immediatamente dopo la sentenza, senza che il concessionario abbia posto in essere alcuna ulteriore attività di riscossione);

c) per gli effetti di riportare in capo al contribuente un onere proprio dell'erario, (l'aggio, rappresentando la remunerazione per l'attività svolta dal concessionario, attiene al rapporto tra l'ente impositore ed il concessionario del servizio e non può dunque essere addossato ad un soggetto estraneo a tale rapporto).

Il Concessionario per converso, in sede di costituzione in giudizio non ha formulato alcuna controdeduzione sul punto.

Posto che la Commissione ritiene di sospendere la decisione sul ricorso e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulle questioni che saranno appresso specificate, valgano a sostegno le seguenti riflessioni, desumibili dal progressivo dibattito sulla materia.



Equitalia, società a totale capitale pubblico, è incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione dei tributi, contributi e sanzioni, con previsioni di corrispettivo costituito, secondo legge dall'aggio e dagli altri meccanismi compensativi vigenti.

Tutto ciò che il cittadino paga a Equitalia viene interamente restituito agli enti creditori, ad eccezione dell'aggio e delle spese di riscossione stabilite dal legislatore.

La percezione dell'aggio nella misura del 9% viene criticata aspramente dagli operatori, in quanto nel sistema dei nuovi avvisi di accertamento esecutivi emessi dall'Agenzia delle Entrate dal 1° ottobre 2011, il contribuente deve versare le somme entro il termine per il ricorso e, in tal caso non sono previsti gli aggi da corrispondere (per contro attraverso le cartelle di pagamento, se il contribuente non adempie al pagamento delle somme dovute entro il termine di presentazione del ricorso, l'aggio deve essere pagato interamente nella misura del 9% esclusivamente in capo al contribuente anche se fino a quel momento l'agente della riscossione non ha svolto nessuna funzione al servizio in quanto il ruolo e la cartella di pagamento sono state assorbite dall'avviso di accertamento esecutivo (tutto ciò, anche se, attraverso il d.l. n. 201/2011, il legislatore è intervenuto rivisitando radicalmente il sistema della remunerazione dei costi necessari per la riscossione dei tributi, sostituendo integralmente il primo comma dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, rinunciando all'utilizzo del termine "aggio" e preferendo il più appropriato termine "rimborso").

DIRITTO

La Commissione, conclusivamente prende atto della richiesta di remissione sollevata dalla ricorrente secondo cui l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1999, così come modificato dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge n. 185/2008 presenta profili di incostituzionalità essendo in contrasto con la Carta Costituzionale relativamente agli articoli 3, 24, 42 e 111 della Costituzione; ed osserva: l'eccezione sollevata dal ricorrente del controllo di costituzionalità dell'art. 17, decreto legislativo n. 112/1999 appare rilevante e pertinente ai fini della decisione da parte di questa Commissione e non manifestamente infondata per cui non può essere respinta l'istanza di remissione alla Corte Costituzionale della sollevata questione di legittimità costituzionale per l'aperto e radicale contrasto denunciato, in particolare, con il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, nonché, ad avviso di questo giudice, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Inoltre il contrasto del citato art. 17, 1° comma, con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. resta individuato dalla disparità di trattamento riservato al cittadino che sia in grado di effettuare il pagamento e di quello del quale può usufruire il contribuente sprovvisto di mezzi sufficienti a riguardo, onerato di ingiustificati e di irragionevoli e maggiori carichi finanziari.

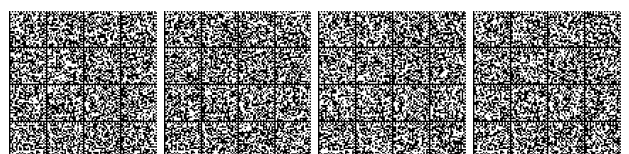
L'opzione normativa così contrasta con quanto previsto nell'art. 3 della Costituzione il quale afferma che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il Collegio rileva che codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 480 del 30 dicembre 1993 ha già stabilito che la misura dell'aggio deve ritenersi ragionevole (e quindi costituzionalmente legittima) se essa è contenuta in un importo minimo e massimo che non superi di molto la soglia di copertura del costo della procedura (nello stesso senso Consiglio di Stato 29 gennaio 2008 n. 272).

La Commissione ritiene che la norma debba essere nuovamente valutata sotto un altro profilo.

Appare assolutamente ingiustificata la fissazione della misura dei compensi di riscossione a carico del contribuente nella percentuale fissa del nove per cento delle somme riscosse nel caso in cui il pagamento sia effettuato oltre sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, anziché in misura corrispondente ai costi del servizio di riscossione.

I dubbi in ordine alla ragionevolezza della misura dell'aggio sono alimentati, oltre che dalla considerazione che la legge non fissa un importo massimo prestabilito dello stesso, anche dalla constatazione che l'agente, nell'ambito della nuova procedura di riscossione delle somme risultanti dagli atti di cui alla lett. a) dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, non avrà più neppure l'onere di notificare la cartella di pagamento senza aggravio di relativi costi. Se a ciò si aggiunge, che a seguito dell'abrogazione a decorrere dal 26 febbraio 1999 dell'obbligo del non riscosso come riscosso (art. 2, comma 1, decreto legislativo 22 febbraio 1999, n. 37), l'agente della riscossione non subisce più alcun danno



patrimoniale da riparare per effetto dell'inadempimento del contribuente e che il servizio di riscossione coattiva non è più gestito da concessionari privati, ma da un ente pubblico economico, emergono con chiarezza i profili di dubbia legittimità costituzionale dell'attuale disciplina sul punto.

Le considerazioni contenute nella giurisprudenza di codesta Corte, sul costo del servizio pubblico di riscossione tanto più inducono questa Commissione a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, del decreto legislativo n. 112/1999 richiamato dal concessionario nelle sue controdeduzioni.

Nella sentenza n. 59/1987 codesta Ecc.ma Corte ritenne che la scelta del legislatore "seppure discrezionale, non può sottrarsi al sindacato sotto il profilo del buon andamento secondo i canoni della non arbitrarietà e della ragionevolezza della disciplina rispetto al fine indicato nell'art. 97, primo comma della Costituzione, di tal'che in "sede di un giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi, la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione può essere invocata allorché si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata rispetto al fine indicato nell'art. 97, primo comma, Costituzione (C. Cost. n. 10/1980): per modo che sempre emergono profili di irragionevole applicazione dell'aggio di riscossione anche sugli interessi di mora, sol che si consideri che l'agente della riscossione, in relazione agli importi non pagati tempestivamente dal contribuente, non ha anticipato alcuna somma all'erario. In sintesi si ripete che:

la Commissione rileva che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, 1° comma, del decreto legislativo n. 112/1999 è rilevante e non manifestamente infondata atteso che nel caso in esame il pagamento dell'aggio è stabilito in misura fissa anziché in misura corrispondente ai costi effettivi del servizio di riscossione;

l'irrazionalità normativa deriva dalla circostanza che detta misura non assicura che la gestione del servizio sia volta soltanto alla copertura dei costi;

il dubbio di incostituzionalità si consolida poi laddove viene configurato l'obbligo del pagamento pur in assenza di specifici criteri di determinazione del costo di tale servizio;

l'obbligo dell'aggio può ritenersi ragionevole e coerente allorché la misura corrisponda al costo della prestazione, mentre deve ritenersi ingiusto, penalizzante e costituzionalmente illegittimo per l'assenza di un tetto minimo e massimo alla misura dei compensi;

tale sistema fa risaltare l'incostituzionalità della previsione di una qualche forma di riequilibrio per effetto del d.l. n. 201/2011;

la disciplina previgente appare quanto mai irragionevole poiché il compenso di riscossione costituisce il corrispettivo di una specifica prestazione di servizi: deve ritenersi del tutto arbitraria la determinazione della misura di tale compenso a carico del contribuente nella percentuale fissa del nove per cento delle somme iscritte a ruolo, non essendo quest'ultima in alcun modo ancorata ai costi di gestione sostenuti dall'agente della riscossione (e ciò contrasta ad avviso di questo giudice tributario con l'art. 97 per la manifesta irrazionalità).

La questione di legittimità costituzionale involge, dunque, l'art. 17, 1 comma, del decreto legislativo n. 112/1999 per contrasto con l'art. 3 per la violazione del principio di eguaglianza del cittadino di fronte alla legge laddove il compenso viene correlato al valore della lite e con l'art. 97 relativo al principio di buon andamento della P.A., difettando di quei criteri di trasparenza e correlazione con l'attività richiesta e congruità con i costi medi di gestione del servizio (che rappresentano i corollari necessari del principio di buon andamento sancito dall'art. 97, primo comma, Costituzione), per manifesta illogicità.

Mentre l'impossibilità di accedere a correttivi interpretativi "costituzionalmente orientati" tanto più rende necessario l'approdo della questione all'esame di costituzionalità riservata a codesta ecc.ma Corte. Se infatti tra i poteri del giudice tributario vi è quello, riconosciuto dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 546/92 di disapplicare un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, cionondimeno, detto potere non può estendersi a norme di rango ordinario per cui il doveroso tentativo di individuare una interpretazione della norma costituzionalmente corretta non offre altra soluzione se non quella di un intervento del giudice delle leggi per l'impossibilità di individuare una interpretazione adeguatrice che possa correggere (in sede interpretativa ed applicativa) l'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999.

Così condividendo i dubbi della parte ricorrente, questo Collegio ritiene pertanto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come modificato dall'art. 32, comma 1, lett. a), del decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2, in vigore dal 29 novembre 2008, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, sia rilevante nel presente giudizio (in quanto esso non può essere definito in assenza di una risoluzione della questione di legittimità costituzionale) e che tale questione non sia manifestamente infondata alla luce delle considerazioni suesposte.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112/1999 testo unico delle disposizioni concernenti il sistema della remunerazione per la riscossione dei tributi per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito della decisione sulla questione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, alla quale rimette l'anzidetta questione di legittimità costituzionale ritenuta la sua rilevanza ai fini del decidere;

Manda alla segreteria per gli adempimenti di legge affinché la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso nelle camere di consiglio del 28 gennaio 2014 e del 25 marzo 2014.

Il Presidente: DI POPOLO

Il Giudice relatore estensore: SAVA

16C00106

N. 72

Ordinanza del 3 giugno 2015 del Tribunale di Trieste nel procedimento penale a carico di Rosini Roberto.

Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglie di punibilità.

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

Il Giudice, letta l'istanza avanzata dalla difesa dell'imputato Rosini Roberto, Avv. Gudo Fabbretti del foro di Trieste;

esaminati gli atti e sentito il parere del PM;

rilevato che all'imputato è ascritto il reato di cui art. 10-bis, d.lgs. n. 74/2000, 'perché, in qualità di rappresentante legale del "Laboratorio regionale di economia della distribuzione", in liquidazione, per il periodo d'imposta 2007 non versava nei termini previsti per la presentazione della dichiarazione annuale mod. 770 ritenute per un importo complessivo di E. 100.385,00' (in Trieste, 10 luglio 2008);

rilevato che con riferimento a tale reato la difesa ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000, per contrasto con l'art. 3 Cost., 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 (in analogia alla declaratoria della Corte Costituzionale sull'art. 10-ter, d. lgs. 74/2000);

considerato che la questione proposta è rilevante nel processo in corso, non potendo procedersi alla decisione nel merito dello stesso prima della risoluzione della stessa. atteso che — in considerazione della data del commesso reato — l'imputato andrebbe assolto ove la norma fosse dichiarata incostituzionale;

ritenuto che la questione non è manifestamente infondata, per le seguenti ragioni:

a) l'art. 10-ter, d.lgs. n. 74/2000, è stato dichiarato parzialmente incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2014, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede 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 (la Corte ha osservato, fra l'altro, un 'difetto di coordinamento' tra la soglia di punibilità del reato di



cui all'art. 10-ter e quelle relative ai reati di cui agli artt. 4 e 5, d. lgs. cit. (prima delle modifiche legislative intervenute nel settembre 2011), 'foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato');

b) i principi, esposti dalla Corte costituzionale con detta sentenza sono, a parere di questo giudice, applicabili anche alla fattispecie di cui all'art 10-bis, d. lgs. 74/2000, trattandosi di norma del tutto analoga a quella di cui all'art. 10-ter, sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale; in entrambi i casi, invero, il debitore nei confronti del fisco omette il versamento del dovuto entro la scadenza di legge, dopo aver riconosciuto di essere debitore attraverso la dichiarazione annuale;

c) la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha affermato che 'la fattispecie di cui all'art. 10 ter è modellata esattamente su quella di cui all'art. 10 bis prevedendo la stessa pena, la stessa soglia di punibilità e un momento consumativo del reato collegato ad un termine di adempimento ben determinato' e quindi il comportamento del soggetto che non versa l'IVA è del tutto "assimilato dal legislatore, sotto il profilo sanzionatorio, a quello del sostituto d'imposta che non versa le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti" (Cass. pen., Sez. Un., 28.3.2013, n. 37424).

d) l'art. 10-ter non prevede in modo esplicito la misura delle sanzioni nè la soglia di punibilità del reato, facendo rinvio alla 'disposizione di cui all'art. 10-bis' e ai 'limiti ivi previsti', mutuando quindi dall'articolo precedente l'impostazione sanzionatoria;

e) non si ravvisano diversi elementi delle due fattispecie, tali da giustificare un diverso trattamento sotto profilo specifico della soglia di punibilità, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., 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 di cui all'art 10-ter d. lgs. cit. per effetto della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 80/2014;

PQM

Visti gli articoli 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 c.p.,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 10-bis, d. lgs. 74/2000, nei termini specificamente indicati in premessa;

sospende il procedimento a carico di Rosini Roberto, fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale nonchè la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trieste, 3 giugno 2015

Il Giudice: LEANZA

16C00107

N. 73

Ordinanza del 14 dicembre 2015 del Giudice di pace di Chioggia nel procedimento relativo a M. S.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), art. 4-quater, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

In data 12.12.2015 è stato depositato in cancelleria ai fini della convalida, ai sensi dell'art. 75-bis del D.P.R. n. 309/1990, il provvedimento del questore di Venezia datato 1.12.2015 e notificato a M. S. nato a e residente in alla n. in data con cui dato atto



— che con decreto emesso in data 24.8.2015 e notificato il 2.9.2015 il Prefetto di Venezia, a seguito del rapporto redatto dal Commissariato di P.S. di Chioggia in data 8.5.2015, ha applicato nei confronti di M. S. le sanzioni di cui all'art. 75 del D.P.R. n. 309/1990 per uso personale di sostanza stupefacente;

— che M. S. risulta già condannato per reati di varia natura e, in particolare, nel 2001 per tentato furto e nel 2007 per detenzione illecita di sostanze stupefacenti;

— che lo stesso è stato sottoposto, in data 13.11.2014, alla misura di prevenzione disposta dal questore di Venezia del rimpatrio con F.V.O. e divieto di ritorno nel Comune di Venezia per anni tre e, in data 19.12.2014, sempre da parte del questore di Venezia, alla misura di prevenzione dell'avviso orale di cui al D. Lgs. N. 159.2011 senza che le misure abbiano sortito gli effetti sperati sul M. che, nel marzo 2015, veniva nuovamente denunciato per ricettazione e per guida senza patente;

— che le predette condotte tenute da M. S., accertate principalmente in orario notturno mentre conduceva veicoli privo di idoneo titolo abilitativo determinano, congiuntamente all'uso di sostanze stupefacenti, un costante pericolo per la sicurezza pubblica anche perché il M., che non risulta svolgere alcuna attività lavorativa, è dedito abitualmente a furti per procurarsi la dose quotidiana di droga;

— che è necessario precludere a M. S. la commissione di ulteriori reati che possano determinare l'insorgenza di serio e grave pericolo per la sicurezza pubblica e che sussistono, in definitiva, tutti i presupposti di cui agli artt. 75 e 75-bis del D.P.R. n. 309/1990,

ORDINA

a M. S. la sottoposizione alle prescrizioni di cui all'art. 75-bis comma 1 lett. b) e f) ovvero "l'obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro le ore 20.00 e non uscire prima delle ore 7.00 per un periodo di anni due e di condurre qualsiasi veicolo a motore per un periodo di anni due salvo specifica e preventiva autorizzazione da parte del Giudice di Pace di Chioggia con l'avvertenza che nel caso di trasgressione sarà deferito all'Autorità giudiziaria competente ai sensi dell'art. 75-bis comma 6 del D.P.R. 309/1990 che prevede che il contravventore anche solo ad una delle disposizioni applicate di cui al comma 1 del medesimo art. 75-bis è punito con l'arresto da tre a diciotto mesi" avvertendolo, altresì, della possibilità di presentare, personalmente o a mezzo difensore, a questo Giudice, memorie o deduzioni. Sono stati prodotti, inoltre, in copia, tutti i documenti indicati nel suddetto provvedimento.

Chiamato a dare applicazione all'art. 75-bis, attraverso l'invocata convalida, in ordine alla quale vi sarebbero tutti i presupposti, il sottoscritto, tuttavia, ha ragione di dubitare della legittimità costituzionale di tale disposizione. Ed invero.

La stessa è stata inserita nel D.P.R. n. 309/1990 dall'art. 4-quater del D.L. n. 272/2005 convertito con modificazioni dall'art. 1 c. 1 della L. n. 49/2006.

Il decreto legge n. 272/2005 intitolato "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi" si componeva dei seguenti sei articoli:

- 1) Assunzione di personale della Polizia di Stato;
- 2) Personale della carriera prefettizia;
- 3) Finanziamenti per le Olimpiadi invernali;
- 4) Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero;
- 5) Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero;
- 6) Entrata in vigore.

In sede di conversione in legge sono stati introdotti gli artt. 1-bis, 1-ter, 4-bis, 4-ter, 4-quarter, 4-quinquies, 4-sexies, 4-septies, 4-octies, 4-nonies, 4-decies, 4-undecies, 4-duodecies, 4-terdecies, 4-quaterdecies, 4-quinquiesdecies, 4-sexiesdecies, 4-septiesdecies, 4-duodevicies, 4-undevicies, 4-vices, 4-vices semel, 4-vices bis, 4-vices ter e l'art. 5-bis.

È insegnamento della Corte costituzionale quello secondo cui l'art. 77 c. 2 Cost. laddove prevede che "Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni" istituisce il principio della necessaria omogeneità ovvero di "interrelazione funzionale tra le norme originarie del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione" (sent. n. 22 del 2012) per cui, quando venga spezzato il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, non sussisterebbe una



illegittimità delle disposizioni introdotte nella legge di conversione per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza delle norme eterogenee, ma una illegittimità per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire un decreto-legge (sent. n. 355 del 2010).

Sarebbe, quindi, preclusa la possibilità di inserire, nella legge di conversione, emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, in quanto si tratta di una legge "funzionalizzata e specializzata" che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei: in tale ultimo caso il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è rappresentato dal rispetto della *ratio* del decreto-legge (ord. n. 34 del 2013).

Ebbene, il suddetto art. 4 del D.L. n. 272/2005 intitolato "Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero" si componeva dei seguenti due commi:

"1. L'articolo 94-*bis* del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, introdotto dall'articolo 8 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, è soppresso.

2. La disposizione di cui alla lettera *c*) del comma 9 dell'articolo 656 del codice di procedura penale non si applica nei confronti di condannati, tossicodipendenti o alcooldipendenti, che abbiano in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti ovvero nell'ambito di una struttura autorizzata e l'interruzione del programma può pregiudicarne la disintossicazione. In tale caso il pubblico ministero stabilisce i controlli per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua il programma di recupero fino alla decisione del tribunale di sorveglianza e revoca la sospensione dell'esecuzione quando accerta che la persona lo ha interrotto".

Veniva, sostanzialmente, abrogata una disposizione che prevedeva la concessione di taluni benefici nei confronti di tossicodipendenti o alcooldipendenti recidivi e veniva esclusa la sospensione dell'esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti o alcooldipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

L'obiettivo era quello di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti e alcooldipendenti recidivi.

Si trattava, con tutta evidenza, di una norma che riguardava la persona del tossicodipendente e perseguiva una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli avesse commesso, non esclusivamente in materia di stupefacenti.

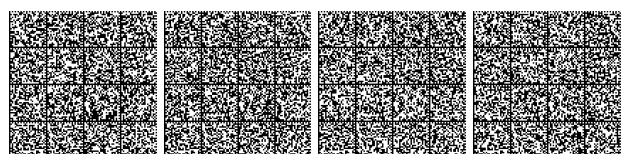
Avuto sempre riguardo all'art. 4 del D.L. n. 272/2005, essendo di palmare evidenza l'assoluta inconferenza con i rimanenti articoli di detto decreto (relativi, come già evidenziato, all'assunzione di personale della Polizia di Stato, al personale della carriera prefettizia, ai finanziamenti per le Olimpiadi invernali ed agli adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), non è dato individuare nel dettato dell'art. 4-*quater* introdotto dalla legge di conversione alcun nesso funzionale col suddetto fine di recupero del tossicodipendente né alcuna omogeneità con l'art. 4.

Laddove, quest'ultimo era diretto, come si è detto, ad impedire l'interruzione del programma di recupero di tossicodipendenti, l'art. 4-*quater* ha, per converso, disciplinato l'applicazione, nei confronti di "qualificati" assuntori di stupefacenti, di un dettagliato sistema di misure preventive di pubblica sicurezza, irrogabili anche a prescindere dall'esecuzione di pene detentive, dalla recidiva dei condannati e, addirittura, dall'esistenza stessa di un programma di terapeutico di recupero in corso nei loro confronti.

L'eterogeneità ed, anzi, la contrapposizione, fra il fine perseguito da tale disposizione, ricavabile dal suo titolo: "Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica" e quello dell'art. 4 come sopra specificato ed arguibile, altresì, anche dal suo stesso preambolo dove le disposizioni contenute in detto articolo venivano appunto giustificate con la "straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva" si palesa *prima facie*.

A conferma di tale conclusione si evidenzia che, in sede di conversione, il titolo originario del decreto-legge è stato modificato, per includervi la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione, con l'aggiunta delle parole "e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309" a dimostrazione del fatto che lo stesso legislatore ha ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non potevano essere ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest'ultimo.

Qualora pure volessi assumersi a parametro, nel giudizio di omogeneità dell'art. 4-*quater*, il fine perseguito dal decreto legge esaminato nel suo complesso, la sostanza non muterebbe attesa, in ogni caso, la distonia della previsione in esame con la *ratio* del decreto *de quo*, individuabile nell'urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.



Né si può mancare di evidenziare come, con riguardo agli artt. 4-bis e 4-vicies ter, introdotti dalla legge di conversione, che riguardavano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente ed in quanto norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettanti la disciplina dei reati in materia di stupefacenti, è già intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 32 del 12.2.2014 che ne ha sancito l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Così esplicita l'estraneità dell'art. 75-bis del D.P.R. n. 309/1990, inserito dall'art. 4-quater aggiunto in sede di conversione del D.L. n. 272/2005, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui è stato inserito e, quindi, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, con riguardo alla rilevanza della questione, preme nuovamente evidenziare come il sottoscritto, che dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione ma chiamato dal questore di Venezia ad applicarla, attraverso l'invocata convalida delle misure restrittive già innanzi specificate, qualora la questione venisse ritenuta fondata non vi sarebbe più tenuto.

Tutto ciò premesso e dedotto,

P.Q.M.

Il Giudice di Pace

visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 11/3/1953 n. 87,

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, d'ufficio, solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 75 bis del D.P.R. n. 309/1990 ivi inserita dall'art. 4-quater del D.L. n. 272/2005 convertito con modificazioni dall'art. 1 c. 1 della L. n. 49/2006 per contrasto con l'art. 77 c. 2 Cost. per le ragioni sopra dedotte.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio e manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento italiano.

Chioggia, 14 dicembre 2015

Il Giudice di pace: MINOIA

16C00108

N. 74

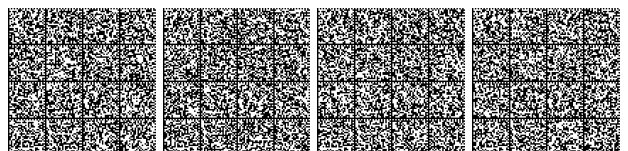
Ordinanza del 30 dicembre 2015 del Tribunale di Bari nel procedimento civile promosso dal comune di San Ferdinando di Puglia contro Presidente del Consiglio dei ministri e Ministero dell'economia e delle finanze

Unione europea - Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Sentenze di condanna rese dalla Corte EDU - Oneri finanziari a carico dello Stato - Previsto diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni o di altri enti pubblici responsabili delle violazioni.

- Legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), art. 16-bis, comma 5, aggiunto dall'art. 6, comma 1, della legge 25 febbraio 2008, n. 34 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)") e recepito dall'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

IL TRIBUNALE CIVILE DI BARI

Il giudice Alessandro Carra, nella causa iscritta al n. 4850/2014, Sez. 1^, R.G. A. C., sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 24 settembre 2015, letti gli atti di causa e preso atto delle istanze delle parti;



O S S E R V A

1. Con atto di citazione notificato il 17 marzo 2014, il comune di San Ferdinando di Puglia citava in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Amministrazione dell'economia e delle finanze per sentire:

A) in via principale:

a) accertare la mancanza di responsabilità del comune di San Ferdinando di Puglia nella condanna della Repubblica italiana da parte della CEDU nel caso Pasculli c/ Italia e la conseguente infondatezza del diritto di rivalsa dello Stato;

b) accertare, comunque, l'insussistenza del diritto di rivalsa dello Stato italiano nei confronti del comune di San Ferdinando di Puglia, in merito alla sentenza CEDU del 4 dicembre 2007, nel caso Pasculli c/ Italia;

B) in via preliminare:

sollevare questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 16-*bis* della legge 4 febbraio 2005, n. 11 e ss.mm.ii., oggi confluito nel comma 10 dell'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e ss.mm.ii., per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché con gli articoli 3, 24, 114, 118 e 119 Cost., nella parte in cui la norma impugnata non prevede che vada valutata, in concreto, la responsabilità dell'ente territoriale, preliminarmente all'esercizio del diritto di rivalsa, e che, in ogni caso, tale diritto sia esercitabile, esclusivamente, per le violazioni successive all'entrata in vigore della legge che ha previsto il diritto di rivalsa in parola.

2. A sostegno delle proprie richieste conclusive, il comune di San Ferdinando di Puglia precisava che il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota prot. n. 39295 del 15 marzo 2012, aveva agito in rivalsa, nei confronti di esso attore, per ottenere il pagamento della somma pari ad € 903.100,00, quale importo liquidato dalla CEDU, a titolo di risarcimento danni, alla cui corresponsione, in favore del sig. Pasculli, la Repubblica italiana era stata, per l'appunto, precedentemente condannata, con la nota sentenza del 4 dicembre 2007, resa nell'affare Pasculli c/ Italia.

Il comune di San Ferdinando di Puglia poneva, altresì, in evidenza la circostanza che il diritto di rivalsa ex adverso dedotto, era stato esercitato in applicazione di una normativa entrata in vigore successivamente alla condanna dell'Italia nel caso Pasculli contro Repubblica italiana; deduceva, inoltre, che, in relazione all'esito sfavorevole subito dalla Repubblica italiana nell'ambito dell'anzidetto giudizio europeo, nessuna responsabilità poteva essere ascritta al comune di San Ferdinando, posto che difettavano, radicalmente, tutti gli elementi costitutivi di un fattispecie di responsabilità che potesse fondare il controverso esercizio del diritto di rivalsa in danno dell'ente territoriale.

Il medesimo comune attore in giudizio affermava, poi, l'incostituzionalità della normativa nazionale di riferimento, espressamente invocata dallo Stato italiano a fondamento della propria pretesa creditoria di rivalsa, sull'assunto che la stessa normativa fosse insuscettibile di un'interpretazione conforme a Costituzione, in quanto rivolta al recupero dagli enti locali delle somme al cui pagamento la CEDU avesse condannato la Repubblica italiana.

3. In punto di fatto, peraltro, con riguardo al giudizio svoltosi dinanzi alla CEDU, il comune di San Ferdinando faceva rilevare di aver già pagato al sig. Pasculli la somma di £. 887.880.905, a titolo di risarcimento per l'illegittima espropriazione di un terreno di mq. 1.470, in applicazione delle leggi dello Stato italiano, nonché della sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 4 aprile 1999. Talché, la somma ulteriore alla quale lo Stato italiano era stato condannato, in favore del sig. Pasculli, discendeva, in realtà, dalla qualificazione dei comportamenti tenuti dal comune di San Ferdinando, in termini di comportamenti difforni ai principi della CEDU ed, in particolare, a quelli di cui all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della convenzione. Sennonché, il medesimo convenuto evidenziava come, in realtà, il comune di San Ferdinando di Puglia si fosse puramente e semplicemente limitato, nella vicenda storica in scrutinio, ad una fedele applicazione delle leggi dello Stato, nonché delle sentenze dei giudici nazionali e della Corte costituzionale, rispetto alle quali, era, ovviamente, preclusa all'ente territoriale qualsiasi facoltà di discostamento.

4. Peraltro, sempre nell'ottica della ricostruzione di parte attorea dello svolgimento del giudizio celebratosi dinanzi alla Corte europea, lo Stato italiano avrebbe colpevolmente omesso di svolgere le debite difese, sotto tutti i profili, in relazione ai quali, una puntuale difesa sarebbe stata verosimilmente fruttuosa, ed avrebbe anche negligenemente trascurato di presentare osservazioni sull'equa soddisfazione; sicché, l'esito di condanna dello Stato italiano al pagamento della somma di € 400.000,00, doveva considerarsi una conseguenza, immediata e diretta, del censurabile comportamento processuale di inerzia dello Stato medesimo, con l'ulteriore precisazione afferente all'impossibilità, per il comune di San Ferdinando di Puglia, di essere presente al giudizio innanzi alla CEDU e, quindi, di difendersi autonomamente.



L'attore ha, quindi, lamentato l'assoluta ingiustizia dell'imputazione all'amministrazione comunale di una qualsiasi responsabilità relativa al danno riconosciuto dalla CEDU, sul rilievo, assuntamente insuperabile, dell'impossibilità giuridica, per l'ente locale, di discostarsi, anche minimamente, dalle leggi nazionali e dalle sentenze dei giudici. Tanto sull'ulteriore rilievo, di carattere prettamente tecnico, dell'inutilizzabilità, nella vicenda per cui è causa, ad opera del medesimo ente locale, del meccanismo della c.d. disapplicazione, che, invece, sarebbe stato certamente utilizzabile, allorché si fosse trattato di un contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea.

Il comune di San Ferdinando ha, infatti, osservato come, laddove si fosse trattato di una violazione del diritto unionale, ben avrebbe potuto la violazione medesima essere imputata anche ad enti pubblici diversi dallo Stato, posto che anch'essi, come è noto, sono tenuti a disapplicare la norma interna, a favore della prevalente norma europea. Ha osservato come, invero, non fosse ravvisabile alcun parallelismo per quanto riguarda le violazioni della CEDU, perché la violazione di tale normativa consente solo di poter investire della questione il giudice delle leggi, attraverso l'apposito strumento tecnico-giuridico dell'incidente di costituzionalità.

5. Parte attrice ha, quindi, sostenuto che nessuna responsabilità è concretamente riferibile al comune di San Ferdinando di Puglia, e che, ad ogni buon conto, l'importo del risarcimento è di rilevanza economica tale da mettere in serie difficoltà il bilancio di un comune di dimensioni oggettivamente modeste.

Ha, ancora, rappresentato la circostanza che la normativa sui diritti di rivalsa, determina, nei fatti, una sostanziale subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, tale da porsi in contrasto con l'art. 114 Cost.; ha ulteriormente dedotto il fatto che, attesa l'enormità dell'importo posto a carico del comune, emerge, nel caso in esame, una patente violazione dell'art. 118 Cost., che attribuisce agli enti locali competenze costituzionalmente rilevanti, il cui esercizio viene, però, concretamente posto in difficoltà con tale tipo di rivalsa. Ha ancora evidenziato come, d'altra parte, ai sensi del comma 4 dell'art. 119 Cost., gli enti locali debbano finanziare, integralmente, le funzioni pubbliche loro attribuite, osservando, al contempo, come il diritto di rivalsa *de quo*, così come esercitato dallo Stato italiano, determini un ostacolo fattuale insormontabile alla concreta operatività della citata norma costituzionale, che verrebbe sostanzialmente privata della sua effettività.

6. Il comune di San Ferdinando ha, pertanto, ribadito la circostanza relativa all'intervenuto integrale versamento di quanto dovuto da esso ente locale, in base alle leggi dello Stato italiano, relativamente alla propria responsabilità nella pregressa vicenda espropriativa sottesa al giudizio in esame.

Ha, altresì, evidenziato come il fatto di riversare, sul bilancio del comune di San Ferdinando di Puglia, anche gli importi ulteriori posti a carico dello Stato, integri una violazione dell'art. 24 della Costituzione, sul duplice rilievo, da un lato, dell'insussistenza, in capo al comune destinatario dell'azione statuale di rivalsa, della legittimazione a difendersi nell'ambito del giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, della riferibilità, alla Repubblica italiana, di un comportamento di censurabile inerzia, posto che la stessa avrebbe colpevolmente omesso di mettere in atto un'adequata difesa.

7. L'eccezione di incostituzionalità in oggetto veniva successivamente reiterata in sede d'udienza, nonché di note autorizzate e ritualmente depositate, sicché il giudice si riservava di pronunciare sulla questione di costituzionalità, che viene, quindi, odiernamente affidata alla presente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale per le seguenti,

CONSIDERAZIONI

8. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*bis*, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge 25 febbraio 2008, n. 34, e ora confluito nell'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sollevata dalla parte, è rilevante e non manifestamente infondata.

9. Quanto alla «rilevanza», non v'è dubbio che la definizione del presente giudizio, dipenda dalla soluzione del dubbio ermeneutico afferente alla configurabilità o meno, in capo allo Stato, nella presente fattispecie, proprio di quel diritto di rivalsa che il predetto Stato italiano ha ritenuto di dover esercitare nei confronti del comune di San Ferdinando di Puglia: un diritto di rivalsa che trova, per l'appunto, la propria disciplina nella disposizione sopra menzionata.

10. Quanto al distinto profilo della «non manifesta infondatezza», si considera quanto segue.

10/a. Occorre muovere dal dato letterale: ai sensi della disposizione in esame, «lo Stato ha (...) diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni di disposizioni della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...), degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nei confronti dello Stato, in conseguenza delle suddette violazioni».



Il tenore letterale della disposizione in esame è incontestabilmente univoco; ne discende l'impossibilità che la medesima disposizione formi oggetto di interpretazioni che la rendano conforme a Costituzione, in ossequio al canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata, che, come è noto, si impone all'osservanza del giudice *a quo*, innanzi al quale, una data disposizione di legge ordinaria venga denunciata di incostituzionalità. Trattasi di una disposizione che configura una vera e propria disciplina sanzionatoria, con efficacia retroattiva, che, in taluni casi, va a colpire, non già attività proprie degli enti, come tali, e, dunque, agli stessi addebitabili, in termini di responsabilità, quanto, piuttosto, attività che gli stessi enti pongono in essere, semplicemente al fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge.

10/b. In quanto detto si addensano già due distinti profili di illegittimità costituzionale.

10/b/1. In primo luogo, viene in rilievo un'insanabile incoerenza della portata retroattiva della norma *de qua*, rispetto alla finalità essenzialmente di prevenzione che ispira la predetta norma, e che è precipuamente costituita dalla promozione, negli enti pubblici, di comportamenti virtuosi che non espongano la spesa pubblica a sanzioni derivanti dalla violazione del diritto CEDU. Ora, alla luce del dato teleologico testé esplicitato, non è chi non veda come la norma *de qua*, proprio per il modo con cui la stessa è stata pensata e strutturata, si ponga in evidente contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 e 97 Cost. Si è, infatti, di fronte ad una palese contraddizione interna alla norma stessa ed, in particolare, tra quello che è il suo fine, ovvero, il prevenire comportamenti in contrasto con il diritto convenzionale, ed il modo con cui si intende raggiungerlo. Tanto sul rilievo che l'evidenziata efficacia retroattiva fa sì che si vadano a sanzionare comportamenti pregressi che sono stati messi in atto, nell'ambito di un contesto ordinamentale, per l'appunto, caratterizzato dall'assenza della disciplina in discorso. In altri termini, gli enti sono puniti oggi per comportamenti tenuti ieri, quando, cioè, la disciplina allora vigente non metteva in guardia dal tenere quegli stessi comportamenti. Tutto ciò viola quel principio di ragionevolezza che, invero, rappresenta l'unico canone cui si deve necessariamente attenere il legislatore, allorquando dia luogo ad una disciplina legislativa con efficacia retroattiva.

10/b/2. In secondo luogo, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma in questione, consiste nel fatto che essa viola il principio di eguaglianza, e, dunque, ancora quello di ragionevolezza, nel momento in cui la stessa prevede, rispetto a situazioni e a soggetti diversi, una medesima disciplina, ed, in particolare, uno stesso effetto sanzionatorio, che si manifesta proprio nell'azionabilità del diritto di rivalsa da parte dello Stato.

Occorre considerare, infatti, che, se il contrasto tra il diritto interno ed il diritto comunitario, obbliga tanto i giudici quanto le amministrazioni a far valere la priorità del secondo, mediante lo strumento della disapplicazione del primo, tale strumento disapplicativo non opera nel caso del distinto contrasto tra diritto interno e diritto convenzionale. In quest'ultima ipotesi, infatti, l'unico soggetto che possa annullare la norma interna per contrasto con la Cedu, e, dunque, con l'art. 117, comma 1 Cost., è la Corte costituzionale. Ne deriva che nessun giudice, ad eccezione della Corte costituzionale, e nessuna pubblica amministrazione, possono esimersi dall'applicare, al caso concreto, una normativa interna che eventualmente si ritenga in contrasto con il diritto Cedu.

Si tratta di un principio cogente che vale per tutti i giudici e per tutte le amministrazioni, e che vale, con ogni evidenza, a fortiori, per quelle amministrazioni, come i comuni che, a differenza di altri enti, quali le regioni e le province autonome, non esercitano alcuna potestà legislativa, e sono invero tenuti ad informare la loro attività al principio di legalità, che impone il rispetto, l'attuazione e l'esecuzione della normativa di legge.

11. In definitiva, la norma che andrebbe applicata al presente giudizio, si pone in aperto contrasto con gli articoli 3, 97, 117, comma 1 Cost., nella parte in cui disciplina, in modo eguale, attraverso l'uniforme previsione del diritto di rivalsa in capo allo Stato, situazioni che, invece, sono ben differenti. Tale irriducibile diversità si coglie per vero sotto un duplice profilo: da un alto, emerge la profonda disomogeneità, per struttura e per rimedi, del contrasto tra il diritto interno ed il diritto convenzionale, rispetto al contrasto tra il diritto interno ed il diritto europeo; dall'altro lato, emerge l'ulteriore circostanza che il legislatore ha previsto, con modalità irragionevolmente indifferenziate, uno stesso diritto di rivalsa statale, nei confronti di enti titolari di funzioni costituzionali di diversa intensità.

In particolare, l'applicazione della norma in oggetto, come il caso di specie attesta, produce un effetto intrinsecamente contraddittorio, irragionevole e del tutto paradossale: quello, cioè, di sanzionare l'operato di un comune, non già allorquando esso sia discrezionale, volontario, proprio dell'ente, bensì anche quando lo stesso ente locale tenga una condotta semplicemente ossequiosa del principio di legalità, che impone all'amministrazione comunale il rigoroso rispetto della legge, che è un atto normativo la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva di quel soggetto, lo Stato, che, in forza della norma in oggetto, pretende odiernamente di esercitare la rivalsa. La norma reca con sé, inoltre, con ulteriore violazione degli articoli 3 e 97 Cost., la conseguenza di una deresponsabilizzazione dello Stato che, in forza della norma stessa, pretende di esercitare, in danno di altro ente, il proprio diritto di rivalsa; ebbene, l'irragionevolezza della previsione legislativa, risiede proprio nel fatto che il predetto diritto di rivalsa possa esercitarsi, non già per un comportamento addebitabile al predetto ente, bensì per un atto, quale è la legge, di cui lo stesso Stato va, ovviamente, considerato l'unico soggetto giuridicamente responsabile, con la doverosa precisazione che, al predetto atto normativo primario, l'ente medesimo ha l'obbligo, e non già la mera facoltà, di attenersi.



12. La norma di legge per la quale si chiede l'intervento della Corte, posto che non residuano margini interpretativi attraverso cui sia possibile attribuire alla disposizione legislativa in parola, significati conformi a Costituzione, ricomprende, con ogni evidenza, sotto la medesima disciplina, soggetti ed enti che hanno funzioni diverse; la predetta norma, infatti, fa sì che i comuni, la cui attività deve svolgersi, in virtù di un principio di natura costituzionale, quale quello di legalità, nel pieno rispetto della legge, vengano sanzionati, per il sol fatto di essersi fedelmente attenuti al menzionato principio.

13. Per la violazione degli artt. 24, 114, 118 e 119 della Costituzione, valgono le osservazioni di cui ai punti 5 e 6.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 97, 114, 117 - comma 1, 118 e 119 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge 25 febbraio 2008, n. 34, ed ora confluito nell'art. 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, nella parte in cui rendono applicabile il diritto di rivalsa nei confronti dei comuni;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bari, 17 dicembre 2015

Il giudice unico: CARRA

16C00109

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-015) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale	€ 438,00
		- semestrale	€ 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale	€ 68,00
		- semestrale	€ 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale	€ 65,00
		- semestrale	€ 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale	€ 167,00
		- semestrale	€ 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale	€ 819,00
		- semestrale	€ 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

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.





€ 7,00

