1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 15

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 11 aprile 2012** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **78.** Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Eccepiti difetto di motivazione sulla rilevanza, vizio di contraddittorietà intrinseca e difetto di motivazione, nonché omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma - Reiezione.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61.

– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Esistenza di un consolidato indirizzo giurisprudenziale maggioritario, confermato dalla sentenza della Cassazione, a sezioni unite, n. 24418 del 2010, secondo cui la prescrizione decorre dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente - Sopravvenienza normativa, autoqualificatasi di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile, che fa decorrere la prescrizione dal giorno dell'annotazione in conto - Insussistenza delle condizioni che consentono l'adozione di norme retroattive e di interpretazione autentica - Lesione dei principi generali di eguaglianza e ragionevolezza - Violazione del principio dell'equo processo e del principio di preminenza del diritto, quali limiti alla introduzione di leggi retroattive in materia civile, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61, prima parte.

– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Norma di interpretazione autentica che fa decorrere la prescrizione dal giorno dell'annotazione in conto - Preclusione all'azione di ripetizione di somme indebitamente versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato - Stretta connessione della disposizione preclusiva alla precedente, della quale segue la sorte - Illegittimità costituzionale.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61, seconda parte.

– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).. . . . . *Pag.* 1

N. **79.** Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Gestioni liquidatorie delle disciolte USL di Potenza e di Matera - Attribuzione ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), che hanno assunto il residuo delle gestioni liquidatorie predette, del potere di utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie - Mancata separazione integrale delle gestioni USL ed ASL - Contrasto con la normativa statale espressiva di principi fondamentali in materia di bilancio pubblico, e con la costante giurisprudenza costituzionale - Illegittimità costituzionale.

– - Legge della Regione Basilicata 1 luglio 2008, n. 12, art. 6-*bis*.
– - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Gestioni liquidatorie delle disciolte USL di Potenza e di Matera - Attribuzione ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), che hanno assunto il residuo delle gestioni liquidatorie predette, del potere di utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili relativi alle pertinenti gestioni - Sopravvenienza normativa regionale che specifica che l'utilizzazione può avvenire "esclusivamente in anticipazione di cassa" e che l'eventuale anticipazione rimane in capo alla Regione - *Ius superveniens* sostanzialmente confermativo della norma impugnata - Applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale - Illegittimità costituzionale.

– - Legge della Regione Basilicata 1 luglio 2008, n. 12, art. 6-*bis*, nel testo modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17.
– . . . . . *Pag.* 30

N. **80.** Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana e Puglia - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto di evocazione, nelle delibere delle Giunte regionali, dei parametri competenziali - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorso della Regione Veneto - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto, nella delibera della Giunta regionale, delle ragioni di censura - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia e Umbria - Censura di eccesso di delega - Eccepita evocazione di parametro inconferente - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, art. 77, primo comma: legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto di valutazione in ordine alla ridondanza della censura sulle attribuzioni regionali - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Censura di eccesso di delega - Asserita tardività dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo - Insussistenza.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione dell'ambito di applicazione - Precisazione che il codice reca norme "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" "ed altre norme in materia" - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale parziale- Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Principi sulla produzione del diritto in materia turistica - Condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella materia - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Principi in tema di turismo accessibile - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni già di spettanza regionale - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

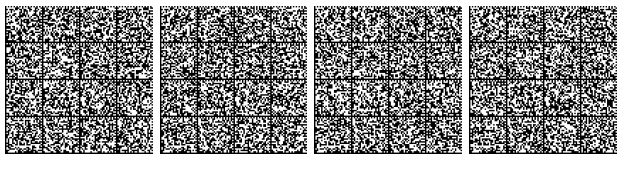
– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 3 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni che regolano le imprese statali - Ricorso della Regione Umbria - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 4, commi 1 e 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni che regolano le imprese statali - Ricorso della Regione Umbria - Asserita lesione delle competenze regionali in materia di turismo - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 4, commi 1 e 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, art. 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.



Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione delle strutture ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 8 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

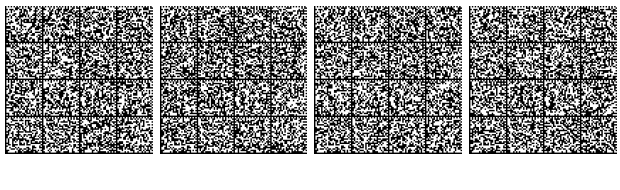
– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 9 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 10 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina della pubblicità dei prezzi, con obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni i prezzi praticati - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 11, comma 1, dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.



Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive extralberghiere - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 12 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 13 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione delle strutture ricettive di mero supporto - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 14 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina degli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 15 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 16 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizioni in materia di agenzie di viaggio e turismo - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 18 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Obbligo per le agenzie di viaggio e turismo di stipulare "congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti" - Ricorso della Regione Veneto - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

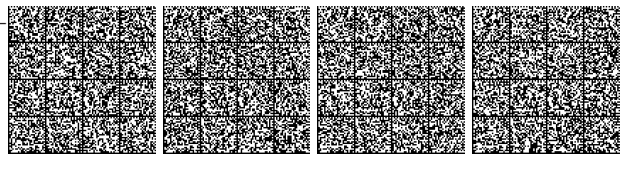
– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 19 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Obbligo per le agenzie di viaggio e turismo di stipulare "congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti" - Ricorso della Regione Veneto - Asserita attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative e legislative delle Regioni in assenza dei presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 19 dell'allegato 1

– Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118 e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246.



Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare - Esclusione della nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 20, comma 2, dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 21 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione e disciplina dei "sistemi turistici locali" - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

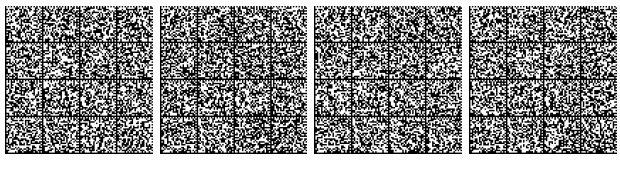
– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 23, commi 1 e 2, dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Ricorso delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che pongono un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica e che non oltrepassano i limiti della competenza statale - Inammissibilità della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 24 dell'allegato 1

– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.



Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Ricorso delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Asserita attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative in un ambito materiale di competenza legislativa residuale, "turismo", o , in alternativa, in un ambito di competenza legislativa concorrente, "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizioni che pongono un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica e che non oltrepassano i limiti della competenza statale - Non fondatezza della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 24 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 30, comma 1, dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina delle attività di assistenza al turista - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 68 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina della gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 69 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246. . . . . *Pag.* 34

N. **81.** Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Sentenza del Consiglio di Stato con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta della Regione Campania di nomina di un assessore (per violazione del principio delle quote rosa) - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Campania - Intervento in giudizio dell'avvocato Annarita Petrone, diretta interessata - Deposito tardivo - Inammissibilità dell'intervento.

– - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011.

– - Costituzione, art. 122, quinto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25, secondo comma, e 41; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 4, comma 4, e 25, comma 4.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Sentenza del Consiglio di Stato, confermativa di una sentenza del T.A.R. per la Campania, con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore (per violazione del principio delle quote rosa) - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Campania - Denuncia vertente su un problema di interpretazione del diritto vigente - Utilizzo del conflitto come improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo - Inammissibilità del ricorso.

– - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011.

– - Costituzione, art. 122, quinto comma. . . . . *Pag.* 63

N. **82.** Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Misurazione del tasso alcolemico - Rilevanza anche dei centilitri, secondo la giurisprudenza della Cassazione considerata "diritto vivente", ancorché non espressi nel testo scritto della norma impugnata - Asserita irragionevolezza, lesione del principio di certezza del diritto, lesione di diritti fondamentali, nonché inosservanza degli obblighi internazionali nascenti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Questione prospettata da giudice che non deve fare applicazione nel giudizio *a quo* della norma censurata, per avvenuta depenalizzazione della fattispecie di reato - Difetto del requisito della rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

– - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, lett. *a)*.

– - Costituzione, artt. 2, 3, 32, e 117, in relazione agli art. 7 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. . . . . *Pag.* 68

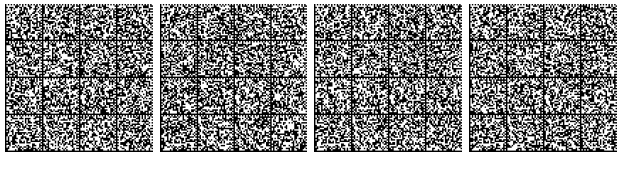
N. **83.** Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Assunzioni - Utilizzazione di eventuali graduatorie di idonei dei concorsi pubblici regionali, prima di indire concorsi pubblici - Agevolazioni per chi abbia già maturato una esperienza lavorativa presso l'amministrazione regionale - Programmazione delle assunzioni in contrasto con i limiti e i vincoli previsti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta sostituzione e abrogazione delle norme impugnate - Rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente - Estinzione del processo.

– - Legge della Regione Abruzzo 17 novembre 2010, n. 49, artt. 5, comma 1, 11 e 12.

– - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. . . . . *Pag.* 71



N. **84.** Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Ordinanze di rimessione carenti in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– - D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
– - Costituzione, artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97. . . . . *Pag.* 74

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **41.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tasse automobilistiche regionali - Rideterminazione degli importi della tassa di circolazione dovuta per i veicoli storici e per i ciclomotori - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 10.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tassa sulle concessioni regionali - Previsto aumento degli importi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 14.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Previsione di una diversa articolazione e dell'aumento degli importi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 15.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Imposta sui carburanti per autotrazione - Previsione che l'esercizio dell'azione penale costituisca causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di norme concernenti il rapporto tra la giurisdizione penale e quella tributaria, e in particolare di una disciplina del decorso della prescrizione difforme dalla norma statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile e penale.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art.16, comma 3.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l)*.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Istituzione dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili IRESA - Prevista decorrenza dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge - Ricorso del Governo - Denunciata prevista decorrenza anticipata, rispetto alla norma statale, della trasformazione dell'imposta in tributo proprio regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Mancato rispetto dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 17.

– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, art. 8.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale - Previsione che il trattamento economico dei dirigenti di Area funzionale sia definito dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale - Previsione che le strutture speciali della Direzione generale e del Segretariato generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, due delle quali anche esterne alla pubblica amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto, quanto alla prima previsione, con i principi generali della legge statale che obbligano al rispetto delle previsioni contrattuali e delle procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, con violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile - Denunciato contrasto, quanto alla seconda previsione, con le disposizioni statali relative al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, con violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dalla legge statale - Mancata adeguata copertura finanziaria.

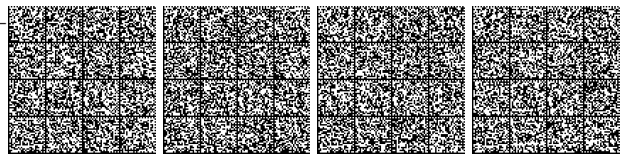
– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 26.

– Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 28; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 66, comma 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Misure in materia di trasporto aereo - Società di gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) - Autorizzazione di spesa per l'esercizio finanziario 2012 di euro 38.000 al fine di concorrere al ripianamento delle perdite relative all'anno 2010, nonché di euro 400.000 per la sottoscrizione da parte della Regione della quota di aumento di capitale sociale della Società di gestione - Ricorso del Governo - Denunciata mancata notifica delle disposizioni contenenti misure con le caratteristiche degli aiuti di Stato alla Commissione europea - Violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 43.

– Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Ente Fiera di Cosenza - Autorizzazione di un contributo straordinario di euro 150.000 al fine di consentire la copertura di una parte delle mensilità arretrate per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata mancata notifica della disposizione contenente una misura con le caratteristiche degli aiuti di Stato alla Commissione europea - Violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 44.

– Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Previsione che la Giunta regionale sia autorizzata a rinnovare fino al 31 dicembre 2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo e attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche giovanili - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di un generico rinnovo contrattuale senza una preventiva valutazione delle necessità della Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile - Contrasto con i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica per la mancata previsione del contenimento della spesa pubblica.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 52, comma 4.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Differimento al 31 dicembre 2014 dei termini per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili - Ricorso del Governo - Denunciata generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 55, comma 1.

– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 17, comma 10.

Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" - Previsione dell'incremento da una a tre delle "sezioni tecniche" e della preposizione ad ogni sezione tecnica di un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata istituzione di nuove strutture amministrative e di ulteriori posizioni dirigenziali, con omissione della quantificazione degli oneri derivanti e della individuazione dei relativi mezzi di copertura finanziaria.

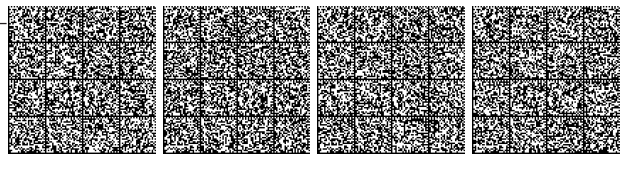
– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 32.

– Costituzione, art. 81, comma quarto.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Copertura dei debiti pregressi contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge regionale n. 8/1999, recante provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* - Inosservanza dei vincoli posti dal suddetto Piano - Violazione della potestà sostitutiva statale - Lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Omessa quantificazione degli oneri e mancata individuazione dei mezzi di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 50.

– Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95. . . . . *Pag.* 77



N. **42.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Spese per le trasferte del personale dirigente e dipendente della Regione - Autorizzazione dell'utilizzo del mezzo di trasporto proprio e rimborso delle spese relative ove vi sia la necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non sia possibile utilizzare l'auto di servizio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, "coordinamento della finanza pubblica" - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" - Violazione del principio di eguaglianza, per irragionevole diversità di trattamento fra dipendenti regionali e statali.

– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37, art. 11, comma 4.
– Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.. . . . . *Pag.* 91

N. **43.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Veneto - Orari di apertura e chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di una serie di vincoli e restrizioni in termini di orari di apertura e di giornate di chiusura degli esercizi commerciali in contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)*; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 , art. 31, comma 1.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali - Sospensione dei procedimenti amministrativi per il rilascio delle autorizzazioni nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata - Ricorso del Governo - Denunciata sospensione della libertà di accesso al mercato determinante una ingiustificata restrizione della concorrenza - Contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Servizi), recepita dall'ordinamento interno, avendo introdotto una limitazione all'accesso ad una attività di servizio non giustificata da motivi imperativi di intesse generale - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 4.
– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; direttiva 123/2006/CE del 12 dicembre 2006; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 14. . . . . *Pag.* 92

N. **44.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (della Regione Lazio)

Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Riduzione a due del numero degli organi di governo della Provincia: Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi

elettivi dei Comuni, e Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata modifica dell'assetto costituzionale delle autonomie locali - Insussistenza dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge - Contrasto con i principi e le norme costituzionali inerenti ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali - Stravolgimento del ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province - Lesione dell'autonomia legislativa regionale nella distribuzione delle funzioni amministrative a livello locale - Incidenza diretta sulla rappresentatività democratica dell'ente territoriale - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dei principi della Carta europea delle autonomie locali - Eccesso di potere legislativo - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi da 14 a 20.

– Costituzione, artt. 5, 72, comma quarto, 77, 114, 117, commi secondo, lett. *p)*, e sesto, 118, comma secondo, 119, comma quarto, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio - Inidoneità della nuova disciplina ad apprestare una maggiore garanzia di concorrenza tra i diversi soggetti del mercato e ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti - Discriminazione a danno degli esercizi commerciali di modeste dimensioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1.

– Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto. . . . . *Pag.* 95

N. **45.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012 (della Regione Lombardia)

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata carenza di bilanciamento tra liberalizzazione e motivi imperativi di interesse generale - Conseguente contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e con la c.d. Direttiva *Bolkenstein* - Sostanziale soppressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio (esercitata dalla ricorrente con legge regionale n. 6 del 2010) - In subordine: Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, per verificare se la Direttiva su citata osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente l'introduzione di limiti alle attività economiche liberalizzate, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

– Costituzione, art. 117, commi primo e quarto; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, artt. 11, comma 1, lett. *e)*, 12, comma 1, 13, comma 1, e 20, comma 1; Corte di giustizia CE, sentenza 20 giugno 1996 C-418/93; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 267.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata esorbitanza dai limiti della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Conseguente soppressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Incidenza sulla competenza regionale concorrente in materia di "governo del territorio".

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e)*, e terzo.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata automatica abrogazione della disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali contenuta nella legge regionale n. 6 del 2010 - Svuotamento della possibilità di esercizio della potestà regolamentare delle Regioni e, di riflesso, degli enti locali, in materia di commercio.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

– Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto.. . . . . *Pag.* 102

N. **51.** Ordinanza del Giudice di pace di Salerno del 19 novembre 2011.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione dell'esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo della legge delega che vieta di precludere l'accesso alla giustizia ordinaria - Eccesso di delega - Violazione dei diritti di azione e difesa - Conseguenze economiche afflittive per le classi sociali meno agiate - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale in tema di giurisdizione "condizionata".

– Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.

– Costituzione, artt. 24, 70, 76 e 77, in relazione all'art. [26, *recte*:] 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69. . . . . *Pag.* 107

N. **52.** Ordinanza del Tribunale di Lecce del 25 novembre 2011

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, da parte della consolidata giurisprudenza di legittimità, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., in sostituzione del difensore (di fiducia o d'ufficio) non reperito o non comparso - Inaccettabilità di tale interpretazione - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Difetto di presupposti logici per l'equiparazione tra difensore d'ufficio e difensore sostituto - Irragionevolezza del diritto di quest'ultimo a pretendere il compenso dall'assistito (imputato o indagato)

e, di riflesso, dallo Stato - Irragionevolezza delle conseguenze della liquidazione erariale al sostituto - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa relativa.
– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.
– Costituzione, artt. 3 e 81, comma quarto.. . . . . *Pag.* 109

N. **53.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria del 25 gennaio 2012
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.00 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.
– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.
– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.
– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108. . . . . *Pag.* 115

N. **54.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria del 25 gennaio 2012
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.00 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustifi-

cato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, indennità premio di fine servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una tantum* comunque spettante a seguito della cessazione, a vario titolo, dell'impiego - Irragionevolezza - Lesione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamenti di fine rapporto - Previsione che gli stessi sono integralmente regolati in base all'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Lesione del principio di solidarietà - Violazione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108. . . . . *Pag.* 122

N. **55.** Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 21 dicembre 2011.

Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Esclusione della sospensione condizionale della pena - Lamentata esclusione del beneficio in caso di condanna alla pena pecuniaria per i reati di cui all'art. 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 274/2000 anche nella ipotesi in cui lo stesso sia stato invocato dalla difesa - Disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria e i reati di competenza del Tribunale in composizione monocratica, puniti ugualmente con la sola pena pecuniaria - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 60.

– Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 16 della legge 24 novembre 1999, n. 468. . *Pag.* 133

N. **56.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 10 gennaio 2012.

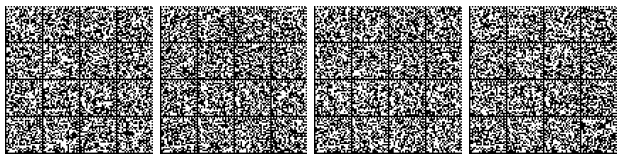
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Violazione dei principi del giusto processo e di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 22.

– Costituzione, artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, comma secondo, 104, primo comma, 108, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma. . . . . *Pag.* 140

RETTIFICHE

Comunicato relativo all'ordinanza del Tribunale di Lecce 3 novembre 2011, n. 36. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 12 del 21 marzo 2012). . . . . *Pag.* 147



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **78**

Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Eccepiti difetto di motivazione sulla rilevanza, vizio di contraddittorietà intrinseca e difetto di motivazione, nonché omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma - Reiezione.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61.
– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Esistenza di un consolidato indirizzo giurisprudenziale maggioritario, confermato dalla sentenza della Cassazione, a sezioni unite, n. 24418 del 2010, secondo cui la prescrizione decorre dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente - Sopravvenienza normativa, autoqualificatasi di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile, che fa decorrere la prescrizione dal giorno dell'annotazione in conto - Insussistenza delle condizioni che consentono l'adozione di norme retroattive e di interpretazione autentica - Lesione dei principi generali di eguaglianza e ragionevolezza - Violazione del principio dell'equo processo e del principio di preminenza del diritto, quali limiti alla introduzione di leggi retroattive in materia civile, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61, prima parte.
– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Norma di interpretazione autentica che fa decorrere la prescrizione dal giorno dell'annotazione in conto - Preclusione all'azione di ripetizione di somme indebitamente versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato - Stretta connessione della disposizione preclusiva alla precedente, della quale segue la sorte - Illegittimità costituzionale.

– - D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10), art. 2, comma 61, seconda parte.
– - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (Cost., artt. 23, 24, 41, 47, 101, 102, 104 e 111).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla detta legge di conversione, promossi dal Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, con ordinanza del 10 marzo 2011; dal Tribunale di Benevento con ordinanza del 10 marzo 2011; dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Maglie, con ordinanza dell'8 aprile 2011; dal Tribunale di Potenza con tre ordinanze del 13 aprile 2011; dal Tribunale di Catania con ordinanza del 26 luglio 2011; dal Tribunale di Nicosia con ordinanza del 30 luglio 2011 e dal Tribunale di Venezia con ordinanza del 13 aprile 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 145, 166, 167, 221, 222, 223, 247, 252 e 258 del registro ordinanze 2011, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28, 35, 45, 50, 51 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., quale incorporante della Banca Antonveneta s.p.a. (già Banca Antoniana Popolare Veneta s.p.a.), del San Paolo Banco di Napoli s.p.a., di C.A., di B.A., dell'Unicredit s.p.a., quale incorporante della Unicredit Banca di Roma s.p.a., della Unicredit s.p.a., quale incorporante del Banco di Sicilia s.p.a. (fuori termine), della Banca Nazionale del Lavoro s.p.a., della Banca Carime s.p.a. (fuori termine) e del Banco Popolare soc. coop., quale incorporante della Banca Popolare di Lodi (fuori termine), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 e nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Antonio Renato Tanza e Astolfo Di Amato per C.A., Antonio Renato Tanza per B.A., Massimo Luciani e Giorgio Tarzia per Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., Giorgio Tarzia per la Banca Nazionale del Lavoro s.p.a., Massimo Luciani e Valerio Tavormina per il San Paolo Banco di Napoli s.p.a., Massimo Luciani e Michele Sesta per l'Unicredit s.p.a., e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, con ordinanza del 10 marzo 2011 (r.o. n. 145 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge, 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla detta legge di conversione.

1.1. — Il rimettente premette che S.C. aveva convenuto in giudizio la Banca Antoniana Popolare Veneta s.p.a., chiedendo – sulla base del consolidato indirizzo giurisprudenziale in ordine alla nullità della capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi e della commissione di massimo scoperto – la nuova determinazione del saldo del conto corrente n. 2741/R, aperto l'11 aprile 1994, sino alla data dell'ultima operazione del 29 dicembre 1998, con condanna della banca alla restituzione dell'indebito versato; che, costituitasi in giudizio, la banca convenuta aveva dedotto la liceità della capitalizzazione trimestrale degli interessi ed eccepito la prescrizione estintiva, chiedendo il rigetto della domanda; che, disposta consulenza tecnica d'ufficio per il ricalcolo del saldo, la causa era stata ritenuta matura per la decisione e rinviata all'udienza per la discussione orale, ai sensi dell' art. 281-*sexies* codice di procedura civile, con concessione alle parti dei termini per il deposito di note conclusive.

1.2. — In punto di rilevanza, dopo avere riportato il testo della norma denunziata, il giudice *a quo* osserva che la natura dichiaratamente interpretativa della norma e l'eccezione di prescrizione della parte convenuta ne impongono l'applicazione nel giudizio principale.

1.3. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente ravvisa la violazione dei limiti interni, individuati dalla Corte costituzionale, alla ammissibilità di una norma interpretativa, nonché la violazione degli artt. 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Quanto alla assunta violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una norma di interpretazione autentica, il giudice *a quo* deduce la irragionevolezza della norma censurata, sia per l'inesistenza di una norma specifica da interpretare, quale condizione dell'esercizio del potere di legislazione a fini interpretativi, sia perché l'interpretazione prospettata non potrebbe essere inclusa tra quelle legittimamente desumibili dalla disciplina complessiva dell'istituto.

In relazione al primo rilievo, il rimettente osserva che l'art. 2935 del codice civile – secondo cui il dies *a quo*, ai fini della prescrizione di un diritto, decorre dal momento in cui il suo titolare è posto nelle condizioni di poterlo esercitare – costituisce una regola di carattere generale, che necessita della etero-integrazione della disciplina speciale prevista per i singoli tipi contrattuali, nonché dei principi generali in materia di adempimento delle obbligazioni e di ripetizione d'indebito. Nel caso di specie, le norme etero-integratrici sarebbero da individuare nella disciplina delle operazioni bancarie e nel conto corrente bancario.

Il giudicante rileva che una legge di interpretazione autentica avrebbe dovuto avere ad oggetto una norma che disciplinasse di per sé, in maniera specifica, la decorrenza della prescrizione con riguardo al contratto di apertura di credito, regolato in conto corrente, selezionandone una delle possibili opzioni. Invero, l'inesistenza di una disciplina specifica aveva indotto gli interpreti ad applicare un principio generale (desumibile dall'art. 2935 cod. civ.), adattato allo schema e alla funzione del singolo contratto bancario.

Quanto al secondo rilievo, concernente l'impossibilità d'includere la soluzione interpretativa prospettata tra quelle legittimamente desumibili dalla disciplina complessiva dell'istituto, il rimettente osserva che, nel rapporto di conto corrente bancario, in armonia con i principi generali in materia di adempimento, di ripetizione d'indebito e con quelli relativi alla causa del contratto medesimo, il decorso della prescrizione dell'azione di ripetizione – come ritenuto dalla Corte di cassazione a sezioni unite nella sentenza del 2 dicembre 2010, n. 24418 – sarebbe da individuare : *a)* nella data di un versamento (nell'ipotesi di conto passivo, senza affidamento, oppure di superamento del limite affidato); *b)* nella chiusura del rapporto (quando non siano effettuati versamenti, in pendenza di rapporto, o quando il versamento effettuato in pendenza di rapporto abbia funzione meramente ripristinatoria dell'affido utilizzabile). Infatti, quando il passivo non abbia superato il limite dell'affidamento concesso al cliente, i versamenti da questi posti in essere avrebbero natura di atti ripristinatori della provvista di cui il correntista può ancora continuare a godere (Corte di cassazione, sezioni unite, del 2 dicembre 2010, n. 24418; Corte di cassazione, sezione prima civile, del 6 novembre 2007, n. 23107, del 23 novembre 2005, n. 24588 e del 18 ottobre 1982, n. 5413). In questo caso, la fattispecie dell'adempimento, *sub specie* di pagamento, sarebbe configurabile soltanto dopo che, conclusosi il rapporto di apertura di credito in conto corrente, la banca abbia preteso e ottenuto dal correntista la restituzione del saldo finale, nel computo del quale risultino comprese somme e competenze non dovute. Ad avviso del rimettente, il legislatore, con la norma censurata, avendo fatto decorrere la prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione dal giorno di questa, non avrebbe attribuito alla norma interpretata un significato compatibile con il novero delle possibili opzioni ermeneutiche. L'esclusione dell'interpretazione della norma censurata dal novero di quelle ammissibili si desumerebbe anche dalla individuazione, ad opera del legislatore, del dies *a quo* della decorrenza della prescrizione in una circostanza di fatto, quale l'annotazione in conto, esulante dalla sfera conoscitiva del cliente, essendo quest'ultimo edotto delle movimentazioni del conto soltanto con la ricezione dell'estratto conto.

Con riferimento all'assunta violazione del principio di azione e di indefettibilità della tutela giurisdizionale, di cui all'art. 24 Cost., il Tribunale censura sia la prima che la seconda parte del citato art. 2, comma 61.

In particolare, in merito alla prima parte della disposizione secondo cui «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'articolo 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa», il rimettente denuncia la scelta del legislatore, diretta ad individuare il dies *a quo* del decorso della prescrizione in una circostanza di fatto, l'annotazione, esulante dalla sfera conoscitiva e di conoscibilità del cliente. Allo stesso modo, assume la illegittimità della seconda parte della disposizione, secondo cui «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», qualora sia letta – non nel senso di una clausola di salvaguardia della posizione giuridica di chi abbia già ricevuto il rimborso, cui la prescrizione non può essere più eccepita – ma nel senso di un divieto generalizzato di ripetizione in via stragiudiziale e giudiziale delle somme indebitamente corrisposte dai clienti del sistema bancario (come interessi superiori al tasso legale o anatocistici).

In particolare, tale ultima opzione interpretativa – che, secondo lo stesso rimettente, sarebbe probabilmente da escludere sulla base di un'esegesi costituzionalmente orientata della norma – contrasterebbe con il principio di "giustiziabilità" delle posizioni giuridiche.

Il dedotto profilo di illegittimità sarebbe aggravato dalla portata retroattiva attribuita dal legislatore alla norma *de qua*, in virtù della prima parte della stessa. Al riguardo, il rimettente richiama una serie di pronunce della Corte costituzionale sulla indefettibilità della tutela giurisdizionale, quale caposaldo dello Stato di diritto (sentenze n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 152 e n. 54 del 1996, nn. 232, 206 e 49 del 1994, n. 127 del 1977).

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza e ragionevolezza, il Tribunale lamenta, in primo luogo, l'introduzione di un'inammissibile disparità di trattamento tra banche e utenti del sistema bancario, in quanto la norma censurata, nello stabilire il dies *a quo* della decorrenza della prescrizione dal

giorno della annotazione, assicurerebbe un ingiustificato privilegio per le banche, a danno del contraente debole, qual è l'utente del sistema bancario. Ad avviso del rimettente, una legge che avesse voluto perseguire l'attuazione del principio di uguaglianza, *sub specie* di eliminazione degli ostacoli all'esercizio dei diritti dell'utente del sistema bancario, avrebbe dovuto far decorrere il dies *a quo*, in ogni caso, dalla chiusura del conto.

Sempre con riferimento all'assunto contrasto con l'art. 3 Cost., il rimettente denuncia la violazione del principio di uguaglianza anche sotto il profilo della introduzione di una disparità di trattamento tra tipologie contrattuali assimilabili sotto il profilo funzionale. Al riguardo, il Tribunale rileva come il cosiddetto contratto di conto corrente di corrispondenza, qualificabile come negozio complesso atipico o come forma di collegamento negoziale, ricomprenderebbe delle fattispecie, quali, ad esempio, il mandato o il deposito, la prescrizione dei cui diritti inizierebbe a decorrere dalla cessazione dei rispettivi rapporti.

In ordine all'assunta violazione dell'art. 3 Cost., il giudice *a quo* lamenta, inoltre, l'introduzione di un'inammissibile disparità di trattamento tra somme versate indebitamente, rispettivamente prima e dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010.

In particolare, in forza della seconda parte della disposizione censurata, la paralisi dei poteri sostanziali e processuali di tutela degli utenti del sistema bancario opererebbe per le sole somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del detto decreto-legge, con ingiustificata compressione del diritto di ripetizione dell'indebito solo per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale.

Il Tribunale assume anche il contrasto della citata disposizione con l'art. 111 Cost., in tema di giusto processo, *sub specie* della parità delle armi, in quanto, supportata da una previsione di retroattività, verrebbe a sancire – se non altro nelle ipotesi in cui dalle indebite annotazioni della banca sia decorso un decennio – la paralisi dei poteri sostanziali e processuali di chi abbia agito in giudizio esperendo un'azione di ripetizione dell'indebito.

Il rimettente deduce, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Tale norma convenzionale, nell'interpretazione datane dalla Corte EDU, imporrebbe al legislatore di uno Stato contraente di non interferire nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie, attraverso norme interpretative che, violando il principio di «parità delle armi», assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per una parte del procedimento, salvo il caso di «ragioni imperative di interesse generale» (sentenza della citata Corte 21 giugno 2007, Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri contro Francia; 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia). In alcuni casi, la Corte EDU avrebbe ritenuto legittimo l'intervento del legislatore, che, per porre rimedio ad una imperfezione tecnica della norma interpretata, avrebbe inteso, con la legge retroattiva, ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza della citata Corte 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito; nello stesso solco, si pone la sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institut Stanislas e altri contro Francia). Nel caso di specie, mancherebbe una specifica norma da interpretare e il legislatore avrebbe omesso di regolare in modo espresso la prescrizione di diritti connessi ai rapporti bancari, così indirettamente rinviando alla norma di carattere generale, ai principi regolativi della materia delle obbligazioni, nonché alla funzione e struttura delle singole operazioni bancarie.

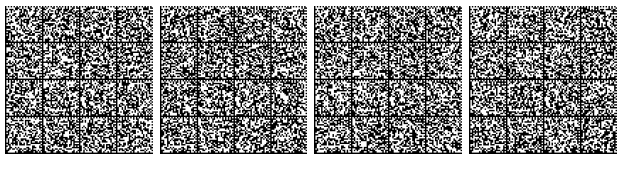
Infine, il Tribunale deduce il contrasto con gli artt. 101, 102 e 104 Cost. sotto il profilo della possibile incidenza della norma censurata su concrete fattispecie "*sub iudice*", a vantaggio di una delle due parti del giudizio (*ex plurimis*: sentenze n. 397 e n. 6 del 1994; n. 429, n. 283 e n. 39 del 1993).

2. — Con memoria depositata in data 18 luglio 2011, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., quale incorporante la Banca Antoveneta s.p.a. (già Banca Antoniana Popolare Veneta s.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

2.1. — In primo luogo, l'istituto di credito deduce la sinteticità della motivazione del rimettente sulla rilevanza in ordine alla prima parte del censurato art. 2, comma 61, e l'assenza di motivazione sulla rilevanza in ordine alla seconda parte di detta norma, concernente la ripetizione di importi già versati e non già la prescrizione dei diritti nascenti dalla annotazione nel conto corrente bancario, sulla cui eccezione il Tribunale è chiamato a pronunciarsi.

In particolare, qualora dalla consulenza tecnica risultasse che la banca non deve restituire alcunché perché il conto corrente dell'attrice si è chiuso con un saldo passivo, non potrebbe esservi rilevanza della questione sulla seconda parte della norma, in quanto la pretesa restitutoria sarebbe priva di oggetto e, dunque, inesistente.

2.2. — L'istituto di credito rileva, altresì, che la motivazione dell'ordinanza di rimessione sulla non manifesta infondatezza della questione si fonda sull'erroneo presupposto del carattere innovativo della norma censurata.



Invero, alla luce di due possibili chiavi di lettura costituzionalmente orientate della disposizione in esame, emergerebbe il carattere della norma effettivamente di interpretazione autentica.

Secondo una prima possibile lettura del citato art. 2, comma 61, la norma in questione avrebbe codificato l'interpretazione espressa dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, nella sentenza del 2 dicembre 2010, n. 24418.

In particolare, nella detta pronuncia, la Corte di cassazione – dopo avere premesso che, ai sensi dell'art. 1422 cod. civ., il diritto "prescrittibile", derivante da un'annotazione nel conto corrente bancario, altro non potrebbe essere se non il diritto alla ripetizione da parte del correntista di addebiti operati dalla banca per una causale affetta da nullità – preciserebbe che, in tal caso, il termine di prescrizione inizia a decorrere, non già dalla data della sentenza di accertamento della nullità del titolo giustificativo del pagamento, ma da quella del pagamento, ovvero, nel caso di operazioni bancarie, dal giorno in cui la rimessa che ha ripianato un illegittimo addebito viene annotata nel conto. La Corte distinguerebbe tra rimesse "solutorie", costituenti pagamenti ripetibili, se non dovuti, e quelle "ripristinatorie" della disponibilità accordata dalla banca al correntista mediante apertura di credito.

Nel primo caso, la prescrizione della *condictio indebiti* decorrerebbe dalla data della annotazione "a credito" successiva all'illegittimo addebito da parte della banca; nel secondo caso la *solutio* avverrebbe solo al termine del rapporto e la prescrizione del diritto nascente da un'annotazione in conto inizierebbe a decorrere dalla chiusura del conto (sulla nozione di "pagamenti" del correntista nello svolgimento del conto corrente bancario è richiamata anche la giurisprudenza di legittimità sulla identificazione di pagamenti suscettibili di revoca ai sensi dell'art. 67, secondo comma, legge fallimentare, *ante* riforma, perché eseguiti da un imprenditore in stato di insolvenza, conosciuto dalla banca).

Pertanto, con la norma censurata, il legislatore avrebbe reso vincolante la soluzione ermeneutica espressa dalla giurisprudenza di legittimità, individuando nella data della annotazione "a credito", costituente rimessa "solutoria" e dunque pagamento "ripetibile", la data della decorrenza del termine di prescrizione della *condictio indebiti*.

Secondo un'altra possibile lettura della giurisprudenza di merito, il censurato art. 2, comma 61, potrebbe essere inteso con riferimento al disposto dell'art. 1827 cod. civ. e, dunque, al diritto del correntista di fare espellere dal conto l'annotazione di crediti della banca basati su titoli dichiarati nulli, annullati, rescissi o risoluti (Tribunale di Milano, sentenza del 7 aprile 2011). In particolare, dovendosi considerare il disposto dell'art. 1827 cod. civ. come norma applicativa, nella specifica materia, dei principi generali di cui all'art. 1422 cod. civ., l'azione ripristinatoria del corretto saldo del conto corrente, con esclusione delle partite basate su titoli nulli, andrebbe ricompresa tra le azioni soggette a prescrizione ordinaria.

In questa chiave di lettura, il termine "annotazioni in conto" di cui alla norma censurata si riferirebbe agli "addebiti" che la banca annota in conto, dai quali, ove basati su titoli viziati, decorrerebbe il termine di prescrizione dell'azione esperibile dal correntista per ottenerne la cancellazione.

La richiamata giurisprudenza di merito ha dichiarato manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità della norma in questione, non essendo stato ravvisato, nel detto intervento legislativo, alcun contenuto innovativo, bensì, nei termini di cui sopra, di interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ., letto in combinato disposto con gli artt. 1832 e 1422 cod. civ.

La natura di norma di interpretazione autentica della disposizione in esame comporterebbe, ad avviso dell'istituto di credito, la infondatezza delle censure di cui all'ordinanza di rimessione.

In particolare, non sarebbe ravvisabile alcuna violazione delle attribuzioni del potere giudiziario, con esclusione dell'assunto contrasto con gli artt. 24, 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

In considerazione delle interpretazioni rese plausibili dalla norma censurata, difetterebbe ogni elemento da cui desumere la incidenza sui giudizi in corso.

Invero, una indicazione interpretativa sul computo del termine di prescrizione entro il quale vanno fatti valere eventuali diritti in una particolare fattispecie non inciderebbe sul principio di azione ex art. 24 Cost., né tantomeno sul principio di uguaglianza ai sensi dell'art. 3 Cost. In particolare, sotto il profilo della assunta disparità di trattamento, l'istituto di credito osserva che mancherebbero le fattispecie diverse a confronto, trattandosi di due contraenti di un medesimo rapporto negoziale. Inoltre, la decorrenza della prescrizione della *condictio indebiti* varrebbe ugualmente per i versamenti indebiti del correntista e della banca.

3. — Con atto depositato in data 19 luglio 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

3.1. — In primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione, in quanto il Tribunale avrebbe omesso di valutare i profili di rilevanza delle eccezioni formulate, essendosi limitato a svolgere astratte considerazioni

sulla legittimità della norma censurata, senza spiegare se ed in quali termini la sua applicazione possa incidere concretamente sull'esito della causa pendente dinanzi a sé.

Al riguardo, il rimettente assumerebbe che la norma censurata, nel far decorrere, in ordine alle operazioni bancarie in conto corrente, la prescrizione del diritto a ripetere le somme indebitamente versate (ad esempio, a titolo di interessi anatocistici contabilizzati trimestralmente) dalla data di annotazione in conto, violerebbe i principi sull'indebito pagamento espressi dalla Corte di cassazione a sezioni unite, secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dalla data dei singoli pagamenti ovvero dalla chiusura del conto a seconda che i versamenti effettuati abbiano natura solutoria o ripristinatoria. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il giudice *a quo* avrebbe descritto genericamente la fattispecie del giudizio principale, non specificando se la domanda formulata nel detto giudizio possa trovare accoglimento in base ai principi espressi dalla Corte di cassazione e, quindi, se sia rilevante e decisivo, ai fini del decidere, lo *ius superveniens*, che individua una diversa decorrenza dei termini prescrizionali. In particolare, il rimettente non avrebbe precisato quando sarebbero stati effettuati i versamenti delle somme richieste in ripetizione, a quale credito siano stati imputati, se si sia trattato di pagamenti di carattere "solutorio" o "ripristinatorio", in quanto inerenti a situazioni extra-fido o eccedenti il massimo scoperto ovvero a passività rientranti nell'ambito della provvista.

3.2. — La difesa erariale deduce, inoltre, una lettura indifferenziata e confusa della norma censurata da parte del Tribunale, non essendo stata operata la necessaria differenziazione tra le diverse disposizioni della prima e della seconda parte di essa, attinenti rispettivamente alla interpretazione della disciplina della prescrizione in relazione ai contratti di conto corrente bancario e all'esercizio delle azioni restitutorie. In particolare, avendo il Tribunale interpretato la seconda parte della norma denunciata nel senso di una generale e radicale preclusione del diritto di agire per la restituzione delle somme versate, sarebbe irrilevante e, dunque, inammissibile la questione di costituzionalità riferita alla prima parte di essa, relativa al tema della prescrizione.

3.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce la inammissibilità della questione anche sotto il profilo della mancata sperimentazione da parte del rimettente di una interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione (ordinanze n. 139, n. 101 e n. 15 del 2011; n. 205 del 2008).

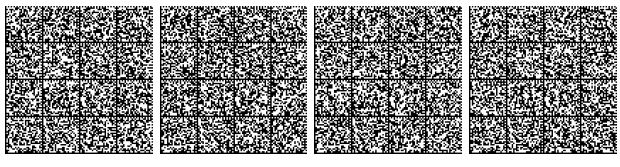
La difesa erariale sottolinea come molti giudici di merito, abbiano optato per un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, alcuni riconoscendo ad essa natura innovativa ed escludendone l'applicazione per il passato (Corte di appello di Ancona, sentenza del 3 marzo 2011), altri considerando la norma di interpretazione autentica, con conseguente necessità di fare decorrere la prescrizione decennale dalla data delle singole annotazioni in conto (Tribunale di Milano, ordinanze del 4 e 7 aprile 2011).

In particolare, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la mancanza di una chiara opzione interpretativa sarebbe particolarmente evidente con riguardo alla seconda parte della disposizione censurata, concernente il divieto di azioni restitutorie, in quanto il Tribunale, sia pure ipotizzando una lettura in chiave di clausola di salvaguardia della posizione giuridica di chi abbia già ricevuto il rimborso cui la prescrizione non può essere più eccepita, opterebbe per una diversa interpretazione a sfavore del cliente, nel senso di una preclusione assoluta all'esercizio del diritto di ripetizione dell'indebito, omettendo di verificare se il divieto di cui trattasi possa essere riferito solo ai diritti che si debbano ritenere prescritti in base alla prospettata interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ.

3.4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, altresì, nel merito la questione non fondata.

Al riguardo – dopo avere richiamato le disposizioni del codice civile in tema di contratto di conto corrente ordinario di cui agli artt. 1823 (in base al quale i crediti derivanti dalle reciproche rimesse sono inesigibili e indisponibili fino alla chiusura del conto), 1827 (secondo cui le annotazioni in conto non precludono l'esercizio delle azioni ed eccezioni relative all'atto da cui deriva il credito), 1832 (secondo cui l'estratto conto si intende approvato se non è contestato nel termine pattuito, o in quello usuale, o altrimenti nel termine che può ritenersi congruo secondo le circostanze, fatto salvo il diritto di impugnare il conto entro il più ampio termine decadenziale di sei mesi dalla ricezione dell'estratto, nel caso di errori di scritturazione o di calcolo, di omissioni o duplicazioni) – la difesa erariale sottolinea come, secondo consolidata giurisprudenza, l'approvazione e l'incontestabilità dell'estratto conto si riferiscano soltanto a profili di ordine contabile, fermo restando il diritto di accertare la nullità, annullabilità, rescissione, risoluzione delle singole clausole contrattuali o degli atti da cui siano derivate le specifiche annotazioni in conto.

In base ad un diffuso orientamento giurisprudenziale, le norme in tema di contratto di conto corrente ordinario sarebbero applicabili allo specifico contratto di conto corrente bancario, di cui agli artt. 1852 e seguenti cod. civ., per i quali, anche per questa fattispecie contrattuale, varrebbe la regola secondo cui, in caso di mancata contestazione entro il termine decadenziale, le annotazioni in conto si intendono approvate sotto il profilo contabile, fermo restando il diritto di contestare, secondo la disciplina propria dei singoli rapporti, la legittimità delle ragioni da cui derivano le reciproche posizioni debitorie e creditorie.



Sul punto, ad avviso di una gran parte della giurisprudenza, in caso di annotazioni derivanti da clausole negoziali nulle, troverebbero applicazione i principi di cui all'art. 1422 cod. civ., secondo il quale l'azione di nullità può essere esercitata in ogni tempo, fatti salvi gli effetti della prescrizione dell'azione di ripetizione, con la conseguenza che solo dalla chiusura del conto, momento in cui diventano esigibili i crediti derivanti dal rapporto e si realizzano le operazioni di pagamento, inizierebbe a decorrere il termine di prescrizione per la ripetizione di quanto indebitamente versato per effetto delle clausole nulle (questo indirizzo giurisprudenziale sarebbe stato sostanzialmente avallato dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 24418 del 2 dicembre 2010, che ha individuato un termine anteriore costituito dal momento del singolo versamento con riferimento alla sola ipotesi in cui il cliente provveda a coprire un passivo eccedente i limiti del proprio accreditamento).

La difesa erariale sottolinea come una diversa giurisprudenza minoritaria non condivida l'estensione generalizzata al conto corrente bancario della stessa disciplina prevista per il conto corrente ordinario in quanto: *a)* nel contratto di conto corrente ordinario la regola della decorrenza della prescrizione delle reciproche pretese dal momento della chiusura del conto troverebbe razionale giustificazione nella breve durata del rapporto (ai sensi dell'art. 1831 cod. civ. ordinariamente pari ad un semestre), mentre la disciplina codicistica del contratto di conto corrente bancario non prevedrebbe alcun termine di durata, prolungandosi quest'ultimo per un indeterminato periodo di tempo, con la conseguenza che la chiusura del conto e l'esercizio delle azioni derivanti dalle annotazioni da clausole o atti viziati rischierebbero di essere differiti per tempi estremamente lunghi, con pregiudizio delle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici; *b)* sotto un profilo strettamente ermeneutico, l'art.1857 cod. civ. si limiterebbe a dichiarare applicabile al conto corrente bancario le sole disposizioni di cui agli artt. 1826, 1829, 1832 cod. civ., con la conseguenza che – atteso il mancato richiamo degli artt. 1823 e 1827 cod. civ. – non risulterebbe certa l'estensione della regola secondo cui l'approvazione dell'estratto conto redatto periodicamente si riferisce ai soli aspetti contabili del rapporto, lasciando impregiudicata la possibilità di contestare la legittimità sostanziale delle singole annotazioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come il censurato art. 2, comma 61, si sia inserito in questo complesso scenario normativo e giurisprudenziale, attraverso una ragionevole soluzione interpretativa.

Con riferimento alla prima parte della citata disposizione, escluso che il legislatore abbia assunto l'annotazione come termine per l'esercizio dell'azione di ripetizione – essendo pacifico che tale azione è esperibile solo per effetto di un pagamento indebito – o che l'annotazione sia la fonte costitutiva del credito riportato nel conto, secondo una possibile interpretazione la norma si inserirebbe nel solco della disposizione dell'art. 1832 cod. civ. completandone la disciplina con specifico riferimento ai contratti di conto corrente bancario. In questa prospettiva, il legislatore si sarebbe limitato ad aggiungere al termine decadenziale previsto dall'art. 1832 cod. civ. un ulteriore termine prescrizionale per l'esercizio dell'azione diretta a contestare, sempre ed esclusivamente sul piano contabile, l'esattezza delle annotazioni eseguite. Ma tale interpretazione, ad avviso della difesa statale, sarebbe poco convincente perché la norma sarebbe sostanzialmente priva di efficacia, non avendo senso affermare che sia prescritta l'azione dalla quale si sia già decaduti.

Più convincente sarebbe la tesi secondo cui il legislatore, nel riferirsi ai «diritti nascenti dalle annotazioni», abbia inteso richiamare il diritto di contestare giudizialmente non solo i profili contabili, ma anche le ragioni sostanziali dalle quali è derivata l'annotazione in conto e, perciò, il diritto di accertare la mancanza di un valido titolo giustificativo della posta creditoria, annotata in quanto derivante da una clausola negoziale o da un atto invalido (ad esempio, applicazione di interessi ultra-legali; indebita capitalizzazione di interessi, fonte di interessi anatocistici)

In particolare, il legislatore avrebbe voluto affermare che sono soggette a prescrizione non solo le azioni di ripetizione di quanto eventualmente pagato in base ad una clausola nulla, ai sensi dell'art. 1422 cod. civ., ma anche le azioni di accertamento della illegittimità delle annotazioni eseguite in base alle predette clausole. In tal modo, si sarebbe chiarito che, nel contratto di conto corrente bancario, le annotazioni hanno la funzione di rendere definitivi, se non contestati entro un termine prescrizionale ordinario, i crediti ed i debiti annotati nel conto sia pure in base ad una disposizione contrattuale viziata.

Pertanto, ad avviso della difesa erariale, nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, si potrebbe ritenere che con essa il legislatore abbia voluto precisare la portata dell'art. 2935 cod. civ., individuando nella annotazione, cui le parti hanno inteso dare una particolare valenza in base al sinallagma contrattuale, il momento di decorrenza della prescrizione del diritto nascente da quella operazione.

Quanto alla seconda parte del censurato art. 2, comma 61, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che debba essere letta ed interpretata in correlazione con la prima parte di essa, di cui costituisce corollario. In particolare, con detta disposizione, il legislatore non avrebbe inteso precludere qualsiasi azione restitutoria derivante dal contratto di conto corrente bancario, bensì chiarire che non è possibile proporre azioni di ripetizione di indebito qualora risulti ormai prescritta l'azione per fare valere l'illegittimità delle annotazioni in conto.

La difesa erariale ricorda come la Corte costituzionale abbia più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisano il significato di altre disposizioni legislative non solo quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di un indirizzo omogeneo giurisprudenziale, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (sentenze n. 209 del 2010; n. 311 del 1995; n. 397 del 1994; n. 480 del 1992).

Con riferimento alla portata retroattiva della norma interpretativa, sono stati, inoltre, individuati una serie di limiti che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali, tra cui i principi di ragionevolezza, uguaglianza, quello dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico e del rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario (sentenze n. 525 del 2000 e n. 397 del 1994).

Nella fattispecie, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che, pur dovendosi riconoscere la prevalenza dell'opzione interpretativa favorevole alla tesi della cosiddetta unitarietà del rapporto di conto corrente, sia pure con taluni distinguo nell'ambito della stessa (versamenti ripristinatori e solutori), non può escludersi la possibilità di altre diverse soluzioni ermeneutiche, sostenute dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che, operando una valutazione del contratto di conto corrente in termini sostanzialmente autonomi rispetto ai collegati contratti di apprestamento della provvista, valorizzano la facoltà del correntista di disporre in qualunque momento del relativo saldo o di richiedere un estratto conto. In questa ottica, si configurerebbe la possibilità di accertare l'indebita apposizione di interessi, competenze e spese e di richiederne la restituzione, con conseguente decorrenza del termine prescrizionale dal momento in cui la banca ha provveduto all'annotazione della posta in contestazione, in quanto ciascuna di queste somme costituirebbe autonomamente un indebito, oggetto di specifica domanda di restituzione (Corte d'appello di Torino, sentenza del 7 maggio 2004, n. 741; Tribunale di Mantova, sentenza del 2 febbraio 2009; Tribunale di Roma, sentenze del 26 maggio 1999, del 14 aprile 1999 e del 20 settembre 1996, con riferimento all'ipotesi di libretti di deposito bancario, Corte di Cassazione, sezione prima civile, sentenza del 3 maggio1999, n. 4389).

Infine, ad avviso della difesa erariale, non avrebbe pregio l'osservazione del Tribunale secondo cui l'annotazione è circostanza di fatto che esula dalla sfera conoscitiva del cliente, il quale sarebbe edotto delle movimentazioni del proprio conto con la ricezione dell'estratto conto, in quanto rilevante ai fini della prescrizione non sarebbe tanto il concreto esercizio del diritto ma l'astratta possibilità di esercitarlo (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza del 22 aprile 2010, n. 9620). Ai sensi dell'art. 1852 cod. civ., il cliente avrebbe certamente la possibilità di disporre del saldo in qualunque momento, dato che, ancora prima della scadenza del termine per l'invio dell'estratto, potrebbe avere certezza della esistenza sul conto delle somme di cui intende disporre nonché delle annotazioni in esso contenute.

La norma in questione, limitandosi ad esplicitare regole già desumibili dal sistema, non lederebbe né l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, di cui all'art. 24 Cost., né l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, di cui all'art. 102 Cost., né tantomeno l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

4. — In data 13 gennaio 2012, la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. in persona del legale rappresentante protempore ha depositato atto di costituzione di nuovo di nuovo difensore, in aggiunta a quelli già costituiti.

5. — In data 17 gennaio 2012 la detta banca ha depositato memoria illustrativa, nella quale, in primo luogo, ribadisce l'inammissibilità della questione, in quanto: *a)* sarebbe carente la motivazione sulla rilevanza; *b)* sarebbe del pari carente la descrizione dei fatti di causa, perché il rimettente, in presenza di una norma come quella censurata (recante due disposizioni tra loro connesse, ma con distinto contenuto precettivo), non avrebbe tenuto conto di tale complessità normativa, articolando le sue censure in maniera indistinta rispetto ai due periodi che compongono la norma stessa. Inoltre, il giudice *a quo*, prendendo le mosse per le sue argomentazioni dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 24418 del 2010, non avrebbe considerato le ragioni complessive svolte dalla Corte di legittimità, così incorrendo ancora in omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza; *c)* il rimettente si sarebbe sottratto all'onere di sperimentare la possibilità di pervenire ad una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata, peraltro individuata anche in alcune pronunzie di Corti territoriali.

Nel merito, l'istituto di credito ribadisce e sviluppa le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione.

6. — In data 17 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di intervento.

7. — Il Tribunale di Benevento, con ordinanza del 10 marzo 2011 (r.o. n. 166 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 47, 102, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma aggiunto da detta legge di conversione).

7.1. — Il rimettente premette che U.M. aveva convenuto in giudizio la San Paolo Banco di Napoli s.p.a. – filiale di Benevento – chiedendo la rideterminazione del saldo del conto corrente bancario n. 7073 (poi corretto in quello

n. 27/90), aperto il 14-21 settembre 1992 e chiuso il 31 dicembre 2006, con condanna della banca alla restituzione dell'indebito versato, stante l'addebito, nel corso del rapporto bancario, di interessi anatocistici e commissioni di massimo scoperto non dovuti; che, costituitasi in giudizio, la banca convenuta aveva dedotto la nullità dell'atto di citazione per genericità e indeterminatezza dei fatti costitutivi posti alla base della domanda ed aveva eccepito la prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito, in quanto decorrente dalla data di annotazione di ogni singola posta contestata, nonché la decadenza dalla contestazione degli estratti conto, chiedendo il rigetto della domanda; che, disposta CTU per il ricalcolo del saldo con applicazione del criterio della capitalizzazione annuale degli stessi (dalla quale era emerso un saldo reale a favore dell'attore di euro 26.832,87 al 31 dicembre 2006), la causa veniva riservata in decisione; che, in considerazione dell'intervenuta sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili n. 24418 del 2010, la causa era rimessa in istruttoria, fissando l'udienza del 10 marzo 2011 per la comparizione del CTU al fine di incaricare quest'ultimo della ricostruzione del rapporto bancario alla luce dei principi giuridici affermati nella detta sentenza, con ricalcolo epurato integralmente dall'interesse anatocistico (criterio cosiddetto dell'interesse semplice); che, nelle more del giudizio, in data 27 febbraio 2011, entrava in vigore il citato art. 2, comma 61.

7.2. — In punto di rilevanza, dopo avere riportato il testo della norma censurata, il giudice *a quo* osserva di non potere prescindere dalla sua applicazione ai fini della decisione in ordine al se ed in quali termini conferire al CTU un incarico integrativo di ricalcolo del rapporto bancario, avendo la banca convenuta tempestivamente eccepito nella comparsa di costituzione la prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito proposta dall'attore.

Infatti, ad avviso del rimettente, se la nuova norma dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito decorre non già dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come affermato da Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 2448 del 2010), ma dal giorno della singola annotazione, sarebbe prescritto il diritto dell'attore alla ripetizione degli importi versati a titolo solutorio ed annotati in data anteriore al 5 marzo 1997, ovvero oltre dieci anni prima della data di notificazione della richiesta stragiudiziale di restituzione dell'indebito (con raccomandata notificata alla banca in data 5 marzo 2007).

Inoltre, se la seconda parte della norma dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi, anche non dovuti, già versati alla data dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda di restituzione dell'indebito, essendo stato il rapporto consensualmente chiuso in data 31 dicembre 2006.

7.3. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente assume la violazione dei limiti interni, individuati dalla Corte costituzionale, alla ammissibilità di una norma interpretativa nonché degli artt. 3, 24, 41, 47, 102, Cost.

Riguardo alla prima parte della norma censurata, rileva la violazione dei limiti interni all'ammissibilità delle norme interpretative ed in generale alla efficacia retroattiva delle leggi, sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto: 1) non vi era alcun dubbio interpretativo in ordine alla decorrenza della prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione delle operazioni bancarie in conto corrente, perché la Corte di cassazione, nella sentenza n. 24418 del 2010, «per la particolare importanza delle questioni sollevate», ha ribadito che, nei contratti bancari in conto corrente, il termine di prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito (ad esempio per nullità della clausola di capitalizzazione degli interessi) decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza di rapporto abbiano avuto funzione ripristinatoria della provvista, dalla data di estinzione del saldo di chiusura del conto, in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati; 2) la norma in questione sotto forma asseritamente interpretativa, di fatto innova, scontrandosi con la disciplina normativa e la natura giuridica delle operazioni bancarie in conto corrente, di cui agli artt. 1852-1857 cod. civ., nonché con il principio generale di cui all'art. 2935 cod. civ. in tema di decorrenza della prescrizione, poiché la dottrina e la giurisprudenza hanno sempre ritenuto che nei contratti bancari, quali contratti unitari, fonti di un unico rapporto giuridico, anche se articolati in una pluralità di atti esecutivi, solo con il conto finale si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti e se ne determina l'esigibilità.

Inoltre, ove la norma censurata si applicasse anche per il passato e ai giudizi in corso, si avrebbe non soltanto una violazione del principio di uguaglianza e un'ingiustificata disparità di trattamento, ma anche la violazione dell'art. 24 Cost. (in quanto le norme sulla prescrizione, pur avendo natura sostanziale, producono effetti sul piano processuale, perché, invocando l'effetto estintivo delle stesse, è possibile impedire ai titolari di diritti di ottenerne la realizzazione in via giudiziaria) e dell'art. 102 Cost., stante la invasione ingiustificata delle prerogative giudiziarie.

Il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violi anche gli artt. 41 e 47 Cost., frustrando i principi di tutela del risparmio delle famiglie e delle imprese e, dunque, la libera iniziativa economica. Infatti, la norma in questione, sebbene inserita in una legge titolata «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», inciderebbe negativamente sulle legittime aspettative di esse, volte ad ottenere in restituzione ingenti somme indebitamente contabilizzate dalla controparte durante lo svolgimento

di rapporti in conto corrente e percepite in violazione di norme di ordine pubblico. Inoltre, detta norma rischierebbe di pregiudicare anche il diritto delle banche ad ottenere in restituzione somme date a mutuo ai correntisti in regime di apertura di credito in conto corrente, se annotate prima di dieci anni dalla formale richiesta di rientro o di pagamento del saldo finale di chiusura del conto.

Ad avviso del rimettente, la seconda parte della norma censurata, nel disporre che «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge», in violazione non solo delle principali regole giuridiche e costituzionali sopra richiamate, ma anche dei canoni di logica e avvedutezza elementari, irragionevolmente determinerebbe che chi (anche una banca) abbia versato alla data del 27 febbraio 2011 (data di entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011) degli importi a credito in un rapporto regolato in conto corrente non potrebbe ottenerli "in ogni caso" in restituzione dal suo debitore.

8. — Con memoria depositata in data 14 luglio 2011, si è costituita in giudizio il Banco di Napoli s.p.a. (già San Paolo Banco di Napoli s.p.a.), in persona del legale rappresentante pro-tempore, chiedendo, previa riunione con i procedimenti r.o. n. 145 del 2011 e n. 167 del 2011 e con quegli altri che dovessero essere in tempo utile promossi in via incidentale, che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

8.1. — In primo luogo, l'istituto di credito eccepisce la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per mancata dimostrazione da parte del rimettente di avere sperimentato interpretazioni "adeguatrici" ovvero costituzionalmente orientate (sentenza n. 217 del 2010), nonché per indeterminatezza ed oscurità del *petitum* dell'ordinanza di rimessione (sentenza n. 91 del 2010).

Inoltre, la banca deduce la inammissibilità della questione per contraddittorietà ed insufficienza della motivazione sulla rilevanza, atteso che il rimettente avrebbe attribuito all'applicazione della norma censurata conseguenze che, viceversa, discendono dai principi innovativi dettati dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, nella sentenza n. 24418 del 2010. In particolare, la questione di legittimità costituzionale sarebbe stata sollevata sull'erroneo presupposto che solo la norma censurata consentirebbe alla banca di opporre l'eccezione di prescrizione, prima della "data di estinzione del rapporto di conto corrente", mentre anche la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha ammesso questa possibilità in tutti i casi di «importi versati a titolo solutorio». Peraltro, l'istituto di credito evidenzia le scarne indicazioni in ordine al caso concreto, con conseguente manifesta irrilevanza della questione.

La Banco di Napoli s.p.a. deduce, altresì, che il rimettente, nell'esporre le ragioni per le quali la norma "interpretativa" determinerebbe conseguenze irragionevoli o lesive di principi costituzionali, avrebbe innanzitutto lamentato l'intervento del legislatore con una "norma interpretativa" in assenza di un dubbio ermeneutico. Invero, come evidenziato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 71 del 2010), la norma interpretativa non richiederebbe alcun contrasto giurisprudenziale in ordine alla norma da interpretare. Peraltro, nel caso di specie, prima dell'intervento della Cassazione, vi sarebbero state in materia due sole pronunce di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze del 14 maggio 2005, n. 10127 e del 9 aprile 1984, n. 2262), rispetto alle quali la Corte avrebbe affermato nuovi principi. Il legislatore, dunque, ad avviso dell'istituto di credito, sarebbe intervenuto per prevenire nuovi contrasti sulla materia, indicando una chiave di lettura della normativa, alla luce dei principi affermati dalla Corte di cassazione.

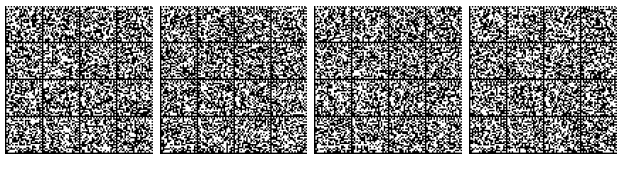
L'Istituto di credito sottolinea, poi, come, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, la norma censurata non innoverebbe né modificherebbe la normativa in materia, limitandosi ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, come una delle possibili letture del testo originario.

Invero, a detta del Banco di Napoli s.p.a., con la norma censurata il legislatore, coerentemente con i principi affermati in materia dalla Corte di cassazione, sezioni unite, nella sentenza n. 24418 del 2010, avrebbe previsto (ferma l'imprescrittibilità dell'azione di nullità del negozio che genera l'addebito o l'accredito sul conto), la decorrenza dalla annotazione della prescrizione relativa all'azione di rettifica della posta contabile, considerato che l'unitarietà del rapporto derivante dal contratto bancario non renderebbe necessaria la chiusura del conto per stabilire l'esatto ammontare dei crediti e debiti delle parti tra loro.

Pertanto, la norma censurata non comporterebbe una deroga all'art. 2935 cod. civ., in quanto la decorrenza della prescrizione dalla annotazione non potrebbe riferirsi ai crediti della banca nascenti dall'apertura di credito in conto corrente (non potendo la banca esigere il rientro da parte del correntista fino alla revoca o scadenza dell'apertura di credito), bensì al diritto di contestare gli eventuali accrediti o addebiti privi di causa.

Il Banco di Napoli s.p.a. eccepisce, altresì, l'inammissibilità (per mancata motivazione) e, comunque, la infondatezza delle censure relative agli artt. 3, 24 e 102 Cost., concernenti il primo capoverso del censurato art. 2, comma 61.

Inoltre, l'istituto di credito deduce la inammissibilità e/o infondatezza della censura relativa agli artt. 41 e 47 Cost., in quanto sarebbe illogico interpretare la norma censurata nel senso che il diritto della banca al rimborso del finanziamento possa essere fatto valere dall'annotazione dei singoli utilizzi, poiché il diritto al rimborso dell'apertura di credito concessa al cliente è esercitabile solo alla chiusura della linea di credito per scadenza o revoca.



Infine, il Banco di Napoli s.p.a. eccepisce la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, secondo capoverso, stante la assoluta mancanza di motivazione ad essa sottesa.

8.2. — Con atto depositato in data 6 settembre 2011 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

8.3. — In primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione con riguardo alla seconda parte della norma censurata secondo cui «non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati», essendosi il rimettente limitato a formulare l'ipotesi che essa impedisca la restituzione di quanto pagato in eccesso, senza sperimentare altre possibili soluzioni ermeneutiche conformi al dettato costituzionale.

8.4. — Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione, di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011, relativo al giudizio r.o. n. 145 del 2011, cui si fa rinvio.

In particolare, con riferimento ai giudizi in esame, la difesa erariale sottolinea che non risultano violati il principio di uguaglianza e il diritto di agire in giudizio, essendo evidente che la norma interpretativa di cui si tratta si applica in ugual modo ad entrambe le parti del rapporto e che la norma sulla prescrizione, avendo natura sostanziale e non processuale, non comporta alcuna lesione dei principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 102 Cost.

8.5. — In data 13 gennaio 2012, il Banco di Napoli s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, ha depositato atto di costituzione di nuovo difensore, in aggiunta a quelli già costituiti.

8.6. — Il 17 gennaio 2012, l'ente ora detto ha depositato memoria illustrativa, ribadendo e sviluppando le conclusioni di cui alla memoria di costituzione.

8.7. — In data 17 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di intervento.

9. — Il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Maglie, con ordinanza dell'8 aprile 2011 (r.o. n. 167 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 47, 111, 117 Cost., questione di legittimità costituzionale della stessa norma già censurata con le ordinanze sopra richiamate.

9.1. — In punto di rilevanza, il rimettente deduce che, alla luce del primo capoverso della norma censurata, qualificato dal legislatore di natura interpretativa, dovrebbero essere dichiarate prescritte tutte le somme illegittimamente addebitate oltre dieci anni prima della notifica dell'atto di citazione. Inoltre, in applicazione del secondo capoverso della norma censurata, tutte le somme indebitamente iscritte nel conto dell'attore non potrebbero essere ripetute, trattandosi di operazioni anteriori alla data di entrata in vigore della citata legge di conversione (27 febbraio 2011).

9.2. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente esamina distintamente i due periodi della norma censurata.

Quanto al primo, concernente l'interpretazione dell'art. 2935 cod. civ., il giudice *a quo* sostiene che detta norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 111, 47 e 117 Cost.

In primo luogo, il rimettente assume la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza della norma stessa, in quanto: 1) facendo decorrere la prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito dall'annotazione, attribuirebbe a quest'ultima un effetto "solutorio" che l'annotazione non potrebbe per se stessa avere, non essendovi stato il pagamento, e ciò in contrasto con la ricostruzione operata dalla Corte di cassazione, da ultimo, a sezioni unite, con la sentenza n. 24418 del 2010, secondo cui il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza di rapporto abbiano avuto funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati; 2) se la norma dovesse invece interpretarsi nel senso che si riferisca all'azione volta a fare dichiarare la nullità della previsione contrattuale in base alla quale è stata effettuata l'annotazione, si sarebbe in presenza di una disposizione di carattere eccezionale priva di qualsiasi giustificazione, essendo principio generale, non suscettibile di eccezioni, quello secondo cui l'azione di nullità è imprescrittibile; 3) la norma violerebbe tutti i limiti interni all'ammissibilità delle norme interpretative e all'efficacia retroattiva della legge, perché introdurrebbe una deroga al principio generale stabilito dall'art. 2935 cod. civ., che non trova alcuna ragionevole giustificazione e sarebbe, altresì, lesiva dell'affidamento dei risparmiatori ingenerato dalla legge vigente e da consolidata giurisprudenza circa l'aspettativa di ottenere la ripetizione di quanto illegittimamente addebitato dalle banche, minando la certezza dei rapporti giuridici e la coerenza del sistema.

Il rimettente assume anche la violazione degli artt. 24 e 111 Cost., in quanto 1) la norma censurata consentirebbe alla banca, attraverso l'annotazione, di precostituire la prova del dies *a quo* del termine di prescrizione, così sovvertendo i principi generali in materia di prova di cui agli artt. 2709 e seguenti cod. civ., che riconoscono efficacia proba-

toria alle scritture dell'imprenditore solo "contro" di lui, e di cui all'art. 634 cod. proc. civ. in materia di procedimento di ingiunzione, che attribuisce alle scritture contabili in favore dell'imprenditore rilevanza solo ai fini di una tutela sommaria; 2) la norma si risolverebbe nell'attribuzione alla banca di un potere di attestazione, attraverso l'annotazione, in contrasto con la marcata natura privatistica che la più recente legislazione in materia bancaria ha attribuito agli istituti di credito; 3) la norma consentirebbe ad una delle parti di godere di una posizione privilegiata nella costituzione della prova, in contrasto con l'esigenza che la difesa in giudizio si svolga in modo adeguato e con parità delle armi tra i contendenti, non solo con riguardo al potere di allegazione, ma anche al diritto alla prova.

Il giudice *a quo* sospetta la illegittimità costituzionale del primo capoverso anche in riferimento all'art. 47 Cost., sotto il profilo della tutela dei risparmiatori, in quanto la norma censurata introdurrebbe una disciplina di privilegio per le banche e quindi di svantaggio per i singoli risparmiatori.

Infine, il rimettente lamenta la violazione dell'art.117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto la norma censurata, introducendo una disciplina palesemente di favore per le banche e sfavorevole ai consumatori, violerebbe il fondamentale principio cui deve essere improntata l'attività legislativa dell'Unione e degli Stati che vi aderiscono, secondo il quale, nei rapporti contrattuali con le imprese, deve essere assicurata particolare tutela e protezione al consumatore, in quanto contraente debole, nell'ottica di un necessario riassetto degli equilibri di fatto esistenti.

Il secondo periodo della norma censurata – che, secondo il rimettente, si presterebbe a due possibili interpretazioni, quella secondo cui per «importi già versati» si dovrebbero intendere gli importi già annotati, e quella secondo cui per «importi già versati» si dovrebbero intendere gli importi che, a chiusura del conto, siano stati determinati ed eventualmente anche corrisposti – sarebbe invece in contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 111 e 117 Cost.

In particolare, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza della norma censurata, in quanto: 1) sia che si voglia considerare il versamento come annotazione, sia che lo si voglia intendere come riferito alla chiusura del conto, verrebbero cancellati i diritti delle parti scaturenti da un eventuale errore di calcolo o da nullità delle clausole sulla base delle quali i calcoli stessi sono stati effettuati; 2) si tratterebbe di una norma irragionevolmente retroattiva, con incidenza su posizioni giuridiche già formatesi, anche se non ancora accertate giudizialmente; 3) la norma, operando retroattivamente, lederebbe l'affidamento dei cittadini nella legge, lacerando la coerenza dell'ordinamento stesso; 4) il fatto stesso che si introduca una norma che regola anche per il passato in modo diverso i rapporti patrimoniali, arrecherebbe un *vulnus* evidente al principio della certezza del diritto. Inoltre, ad avviso del rimettente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 23 Cost., stante il sostanziale effetto ablativo nei confronti di chi sia stato vittima di un errore di annotazione ovvero di un'annotazione in forza di una clausola nulla, senza che sussista alcuna ragione di interesse pubblico che ne giustifichi il contenuto ablatorio.

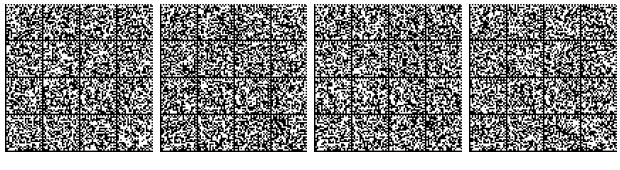
Ancora, il secondo capoverso della norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo numero 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – come interpretato dalla Corte EDU nel senso che la nozione di "beni" può ricomprendere sia dei "beni effettivi" che dei valori patrimoniali compresi i crediti, in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una speranza legittima di ottenere l'effettivo godimento di un diritto di proprietà – in quanto la norma censurata si risolverebbe in una ingiustificata ablazione di un diritto di credito.

9.3. — Con memoria depositata il 30 giugno 2011, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale A.C. chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale del citato art. 2, comma 61, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 24, 47, 77, 102, 111 e 117, Cost., parametro quest'ultimo evocato in relazione all'art. 6 della CEDU.

In primo luogo, la parte privata sostiene il contrasto della norma censurata con l'art. 77 Cost., mancando, nel caso di specie, i requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza (sentenza n. 29 del 1995). In particolare, non sarebbe indicato, né individuabile il collegamento formale delle tematiche urgenti di cui alla premessa del decreto (misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) con la norma *de qua*, oggetto di eccezione.

La detta parte, poi, deduce la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, sul diritto all'equo processo, trattandosi di un intervento legislativo che trova applicazione, stante l'efficacia retroattiva, anche nei processi in corso, con incidenza sull'amministrazione della giustizia, in mancanza di motivi imperativi di carattere generale (ad esempio, come per i motivi di carattere storico epocale o imperfezioni tecniche della legge interpretata).

Il deducente lamenta anche la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza (per disparità di trattamento tra titolari di diritti restitutori nascenti da rapporti bancari di conto corrente e titolari di analoghe posizioni soggettive regolate da conto corrente ordinario; tra correntisti che abbiano chiuso il conto prima del 27 febbraio 2011 e dopo tale data; tra i versamenti del cliente e gli accrediti della banca); del principio di ragionevolezza (in quanto



irrazionalmente si sarebbe voluto anticipare alla data dell'annotazione la decorrenza della prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito ed, altresì, precludere l'azione giudiziaria per le somme già versate, discriminando i cittadini sulla base del solo dato temporale); nonché del principio di affidamento connaturato allo Stato di diritto.

La parte privata assume il contrasto della norma in questione anche con l'art. 23 Cost., in quanto non sarebbe dato rinvenire alcuna ragione di interesse pubblico che possa legittimare il contenuto ablatorio della previsione.

La norma *de qua* violerebbe poi: 1) l'art. 24 Cost., in quanto la preclusione del diritto di ripetizione delle somme versate inciderebbe sul diritto dell'individuo alla tutela giurisdizionale; 2) l'art. 102 Cost., in quanto il carattere retroattivo della norma comporterebbe una incidenza sulla integrità delle attribuzioni del potere giurisdizionale; 3) l'art. 111 Cost. , come diritto ad un giusto processo.

È addotta, altresì, la violazione dell'art. 47 Cost., in quanto la norma in questione, impedendo la ripetizione di somme versate (sia dal correntista che dagli istituti di credito), non sarebbe conforme al principio della tutela giurisdizionale del risparmio.

Infine, la norma censurata comporterebbe la violazione dell'art. 2 Cost. in quanto, negando il diritto alla ripetizione di somme versate e comportando il decorso del termine di prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito dall'annotazione, quale atto compiuto dalla banca (che è la sola a "tenere il conto") anche nell'ignoranza del correntista, contrasterebbe con il principio di solidarietà tra le parti del rapporto contrattuale, sancito anche dalla Corte di cassazione.

9.4.— Con memoria depositata in data 6 settembre 2011, si è costituita in giudizio la Unicredit s.p.a. – in qualità di società incorporante la Unicredit Banca di Roma s.p.a. – in persona del legale rappresentante pro-tempore, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata.

In primo luogo, l'istituto di credito eccepisce la inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza e violazione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, non avendo il rimettente affatto illustrato la materia del contendere del giudizio principale.

In secondo luogo, la questione sollevata sarebbe inammissibile per mancata sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, tanto più che la giurisprudenza di merito avrebbe già messo in luce come una corretta interpretazione della detta disposizione sia compatibile con il dettato costituzionale.

In particolare, il Tribunale di Milano, con ordinanze del 4 e 7 aprile 2011, avrebbe ritenuto come, con la norma censurata, il legislatore abbia precisato i limiti prescrizionali del diritto nascente dall'annotazione a seguito dell'accertamento della nullità dell'atto sottostante da cui deriva il credito annotato, in conformità a quanto disposto dall'art. 1422 cod. civ.

Nel merito, ad avviso dell'istituto di credito, la questione non sarebbe fondata, in quanto la disposizione avrebbe valenza meramente interpretativa, tenuto anche conto che l'imprescrittibilità dell'azione di nullità non osta alla salvezza di determinati atti (pagamenti, annotamenti) compiuti da oltre dieci anni, alla stregua di quanto disposto dall'art. 1422 cod. civ.

9.5. — Con atto depositato in data 6 settembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

In primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione, per omessa descrizione dei fatti di causa nonché di motivazione sulla rilevanza, essendosi limitato il rimettente a svolgere astratte considerazioni sulla legittimità della norma censurata, senza spiegare in quali termini la sua applicazione incida concretamente sulla decisione della fattispecie del giudizio principale.

Ugualmente inammissibile risulterebbe la questione di legittimità costituzionale relativa alla seconda parte della norma censurata, avendo il rimettente fornito due diverse interpretazioni di tale disposizione, tra loro incompatibili, impedendo di comprendere in quali termini essa contrasterebbe con gli invocati principi costituzionali.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge in sostanza le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011, relativo al giudizio r.o. n. 145 del 2011, cui si fa rinvio.

9.6. — In data 15 dicembre 2011, A.C. ha depositato istanza di trattazione congiunta del procedimento r.o. n. 167 del 2011 con quello n. 252 del 2011 per ragioni di connessione oggettiva.

Il 13 gennaio 2012 Unicredit s.p.a., quale incorporante Unicredit Banca di Roma s.p.a., ha depositato atto di costituzione di nuovo difensore, in aggiunta a quelli già costituiti.

Il 16 gennaio 2012 A.C. ha depositato atto di costituzione di nuovo difensore e memoria illustrativa riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di costituzione.

Il 17 gennaio 2012 Unicredit s.p.a., quale incorporante Unicredit Banca di Roma s.p.a., ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di intervento.

Il 17 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di costituzione.

9.7.— Il Tribunale di Nicosia, con ordinanza del 30 luglio 2011 (r. o. n. 252 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, secondo periodo, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma aggiunto da detta legge di conversione).

In punto di fatto, il rimettente espone che, con atto di citazione notificato in data 8 ottobre 2008, A.B. aveva convenuto in giudizio il Banco di Sicilia s.p.a., chiedendo, previa rideterminazione del saldo dei diversi rapporti bancari intrattenuti con l'istituto di credito, la condanna di quest'ultimo alla restituzione delle somme indebitamente versate, stante l'addebito, nel corso del rapporto bancario, di interessi anatocistici e commissioni di massimo scoperto non dovuti; che il Banco di Sicilia, nel costituirsi, aveva dedotto, in primo luogo, la validità delle pattuizioni relative agli interessi contabilizzati e la legittimità dell'applicazione della capitalizzazione trimestrale degli interessi, in subordine il versamento da parte del correntista delle somme in adempimento di un'obbligazione naturale, ed, in ogni caso, la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito; che, disposta CTU contabile, era risultato un saldo in favore della correntista; che, entrato in vigore, nelle more del processo, il citato art. 2, comma 61, mentre il Banco di Sicilia aveva insistito sulla richiesta di prescrizione dell'azione di ripetizione, l'attrice aveva chiesto di non applicare detta norma al giudizio ovvero, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa.

In punto di rilevanza, il rimettente ritiene di dovere applicare al giudizio principale solo il secondo periodo dell'art. 2, comma 61, nei cui confronti avanza i dubbi di legittimità costituzionale. In particolare, lo stesso osserva che, applicando la disposizione in questione, la domanda dovrebbe essere rigettata, atteso che, al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, le somme, oggetto di indebito, erano già state versate dal correntista.

Diversamente, quanto al primo periodo dell'art. 2, comma 61, il giudice *a quo* (come anche già il Tribunale di Milano con ordinanza del 7 aprile 2011) ritiene che non debba porsi un problema di legittimità costituzionale, in quanto, in una lettura costituzionalmente orientata della norma, per «diritti nascenti dall'annotazione in conto» si dovrebbero intendere i diritti derivanti dall'art. 1832, secondo comma, cod. civ., ovvero quelli volti ad ottenere la rettifica sul piano cartolare delle annotazioni sul conto basate su titoli invalidi. Questa lettura renderebbe la norma in questione non in contrasto con quanto affermato dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, nella sentenza n. 24418 del 2010, relativamente alla decorrenza della diversa azione di ripetizione dell'indebito dalla chiusura del conto o dalla data del pagamento "solutorio" (cui non potrebbe essere equiparata l'annotazione in conto).

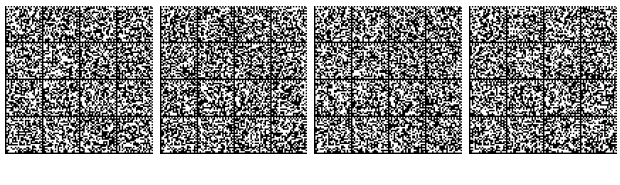
In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente premette che il tenore letterale del secondo periodo dell'art. 2, comma 61, risulterebbe chiaramente volto a paralizzare il diritto all'ottenimento della restituzione di somme indebitamente versate, non consentendo un'interpretazione costituzionalmente orientata tale da impedire la rimessione alla Corte (sentenze nn. 315, 270 e 26 del 2010).

In primo luogo, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza della disposizione censurata, in quanto: 1) differenziando le posizioni dei correntisti, a seconda che abbiano effettuato versamenti indebiti prima o dopo l'entrata in vigore della norma censurata, la norma ammetterebbe o escluderebbe la restituzione dell'indebito unicamente ed irragionevolmente in base al dato temporale; 2) essa differenzierebbe irragionevolmente i rapporti regolati in conto corrente bancario dai rapporti regolati in conto corrente ordinario o maturati in rapporti di altra natura.

Il giudice *a quo* assume, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la norma, nel disporre che non si fa luogo alla restituzione delle somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione, impedirebbe di fatto la tutela giurisdizionale del diritto (sia del correntista che dell'istituto di credito) alla restituzione di somme indebite ed inciderebbe retroattivamente sul diritto all'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive.

Ad avviso del rimettente, la disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 102 Cost., in quanto, data la sua valenza retroattiva, violerebbe l'integrità delle attribuzioni del potere giurisdizionale, incidendo sulle pronunce di condanna alla ripetizione dell'indebito cui l'obbligato non abbia ancora adempiuto e sui giudizi ancora pendenti.

Infine, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violi l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, come diritto ad un giusto processo, nell'interpretazione datane dalla Corte EDU, in quanto essendo destinata ad incidere retroattivamente su diritti già maturati in base all'ordinamento preesistente, interferirebbe, determinando un vantaggio per una delle parti del giudizio, su singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti, in assenza di ragioni imperative di interesse generale.



9.8. — Con memoria depositata in data 18 novembre 2011 si è costituita in giudizio A.B. chiedendo che il citato art. 2, comma 61, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 23, 24, 47, 77, 102, 111 e 117, Cost., parametro, quest'ultimo, evocato in relazione all'art. 6 della CEDU.

Le argomentazioni sottese alle singole censure risultano nella sostanza analoghe a quelle svolte nella comparsa di costituzione della parte privata A.C. relativamente al giudizio r.o. n. 167 del 2011. Pertanto, si rinvia in merito a quanto esposto con riferimento a tale giudizio.

Il 15 dicembre 2011 A.B. ha depositato istanza di trattazione congiunta del procedimento iscritto al r.o. n. 252 del 2011 con quello n. 167 del 2011 per ragioni di connessione oggettiva.

Con atto depositato in data 20 dicembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

In primo luogo, la difesa erariale osserva come il rimettente abbia erroneamente omesso di dare una lettura del secondo periodo in correlazione con il primo, finendo per interpretare la norma in senso puramente letterale, senza coglierne l'effettivo significato. Al riguardo, la prima disposizione sulla prescrizione si riferirebbe al diritto di fare valere sotto ogni profilo – sia contabile che sostanziale – l'erroneità delle annotazioni in conto e la disposizione che preclude la ripetizione degli importi già versati andrebbe letta in stretta correlazione con la prima, in modo tale da sottrarsi alle eccezioni di incostituzionalità.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge sostanzialmente le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione, di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011 relativo al giudizio iscritto al r.o. n. 145 del 2011, al quale si fa rinvio.

In data 17 gennaio 2012 e, dunque, fuori termine, Unicredit s.p.a., quale incorporante il Banco di Sicilia, ha depositato memoria di costituzione, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Il 17 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di intervento.

9.9. — Il Tribunale di Venezia, con ordinanza del 13 aprile 2011 (r.o. n. 258 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 47, 101, 102, 104, 111, 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale della medesima norma censurata dalle ordinanze precedentemente illustrate.

In punto di fatto, il rimettente espone che Adria Trading. s.r.l., in liquidazione, aveva convenuto in giudizio la Banca Nazionale del Lavoro, s.p.a., agenzia di Mestre, chiedendo, previa declaratoria di nullità delle clausole di capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi, delle commissioni di massimo scoperto, delle spese e degli interessi ultralegali, la condanna della banca alla restituzione delle somme indebitamente percepite in ordine ai diversi rapporti bancari intercorsi tra le parti dal 1993 al 2003; che, costituitasi in giudizio, la banca aveva eccepito la genericità della domanda e la prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito, in quanto decorrente dalla data di annotazione di ogni singola posta; che era stata disposta CTU contabile, considerando sia l'ipotesi della capitalizzazione annuale che quella senza capitalizzazione, con scorporo della commissione di massimo scoperto; che, nelle more del giudizio, era entrata in vigore la legge di conversione n. 10 del 2011, con introduzione dell'art. 2, comma 61.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, se la nuova norma dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito decorre non già dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come affermato dalla Cassazione con la sentenza n. 24418 del 2010), ma dal giorno della singola annotazione, sarebbe prescritto il diritto dell'attore alla ripetizione degli importi versati a titolo solutorio ed annotati in data anteriore al 1997, ovvero oltre dieci anni prima della data di notificazione della richiesta stragiudiziale di restituzione dell'indebito (con raccomandata notificata alla banca il 19 dicembre 2007). Inoltre, se la seconda parte della norma dovesse interpretarsi nel senso che, nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente, ciascuna delle parti può non restituire gli importi, anche non dovuti, già versati alla data dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda di restituzione dell'indebito, essendo stato il rapporto consensualmente chiuso in data 31 dicembre 2003.

In via preliminare, il rimettente osserva che, quanto alla prima parte dell'art. 2, comma 61, la decorrenza della prescrizione dalla data dell'annotazione sarebbe riferita ai «diritti nascenti dall'annotazione in conto» e non già all'azione di ripetizione dell'indebito, che presupporrebbe un atto "solutorio", non ravvisabile nell'annotazione in conto. Pertanto, la norma non contrasterebbe con quanto affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite, nella sentenza n. 24418 del 2010, sulla decorrenza della prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito dalla chiusura del conto, se ci siano

stati solo versamenti "ripristinatori", in quanto l'art. 2, comma 61, concernerebbe la decorrenza della prescrizione dei diversi «diritti nascenti dall'annotazione in conto».

In ordine alla seconda parte dell'art. 2, comma 61, il rimettente osserva che la norma non assumerebbe alcun carattere interpretativo, perché essa derogherebbe, con riferimento ai soli rapporti di conto corrente bancario, all'art. 2033 cod. civ. e, conseguentemente, non potrebbe avere alcuna valenza retroattiva.

Inoltre, la sua formulazione lessicale non consentirebbe l'applicazione alle ipotesi riguardanti la tutela dei diritti alla ripetizione nascenti da "pagamenti" su conto (e non da annotazioni su conto).

Il rimettente solleva, quindi, la questione di legittimità costituzionale «in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court della duplice nuova norma anche alle questioni in esame».

In primo luogo, il giudice *a quo* assume la violazione dei limiti costituzionali all'ammissibilità delle norme interpretative. Infatti, la norma censurata si porrebbe, in riferimento all'art. 2935 cod. civ., in funzione "derogativa ed innovativa" – in aperto contrasto con l'orientamento giurisprudenziale in materia confermato dalla Corte di cassazione, nella sentenza n. 24418 del 2010 – e, in riferimento all'art. 2033 cod. civ., in funzione "derogativa".

In particolare, il rimettente ritiene la norma in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto si porrebbe come norma "particolare" in deroga, senza adeguata giustificazione, a disposizioni dell'ordinamento di carattere generale, annullando del tutto (con l'esclusione del diritto alla ripetizione) i diritti che sarebbero conseguiti a tutela degli interessi lesi in danno del contraente debole e salvando soltanto e paradossalmente il contraente forte, con incisione, peraltro, sui soli conti correnti bancari.

Il giudice *a quo* assume, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, in quanto la preclusione di ogni azione di ripetizione delle somme indebitamente versate, alla data della entrata in vigore della legge di conversione, comporterebbe una ingiustificata compressione del diritto di ripetere l'indebito, per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla menzionata soglia temporale e non anche per chi non versi ancora nella predetta situazione giuridica.

Ad avviso del rimettente sarebbero violati anche gli artt. 24 e 111 Cost., con riferimento al principio inderogabile della effettività della tutela giudiziaria e del giusto processo, nonché gli artt. 101, 102 e 104 Cost., sotto il profilo della invulnerabilità delle funzioni proprie, costituzionalmente riservate al potere giudiziario, in quanto: 1) il legislatore, mediante l'introduzione di una norma intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie già *sub iudice*, porrebbe nel nulla le funzioni giurisdizionali, intervenendo per annullare gli effetti del giudicato; 2) la norma censurata, lungi dall'introdurre una disciplina organica diretta a regolare una molteplicità di rapporti e situazioni, sarebbe manifestamente diretta ad incidere sul contenzioso pendente tra correntisti e banche, al fine di sterilizzare i risultati della giurisprudenza di legittimità.

Il giudice *a quo* denuncia, altresì, la violazione dell'art. 47 Cost., in quanto la riscossione e ritenzione di somme indebite (data l'applicazione di tassi di interesse ultralegali, illegittimi ed anatocistici), illegittimamente sottratte ai patrimoni e ai risparmi dei cittadini, implicherebbe grave violazione e compromissione del principio del risparmio, idoneo ad incidere per le sue proporzioni sull'economia e sul reddito dell'intera collettività.

Il Tribunale di Venezia deduce, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attraverso la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in quanto la norma censurata verrebbe ad interferire con l'amministrazione della giustizia, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, modificando retroattivamente, in senso sfavorevole agli interessati, le disposizioni di legge attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica.

9.10. — Con memoria depositata il 25 novembre 2011, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Banca Nazionale del Lavoro s.p.a., chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

L'istituto di credito eccepisce, in primo luogo, il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, non essendosi il rimettente espresso in modo chiaro e puntuale sulla necessità o meno di applicazione della norma censurata ai fini della decisione della controversia sottoposta al suo esame. Invero, il giudice *a quo*, dopo avere prospettato delle interpretazioni sul primo e sul secondo capoverso della norma in questione che avrebbero dovuto portare a concludere per l'irrilevanza dell'art. 2, comma 61, ai fini della decisione della causa, ha sollevato la questione «in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court della duplice nuova norma anche alle questioni in esame».

Sul piano della non manifesta infondatezza, la Banca Nazionale del Lavoro s.p.a. osserva che la natura autenticamente interpretativa della prima parte della norma censurata risulterebbe da due possibili chiavi di lettura costituzionalmente orientate della stessa.

L'istituto di credito prospetta una prima possibile lettura, prendendo le mosse dall'*iter* logico sviluppato dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 24418 del 2010. Dopo avere riassunto il percorso argomentativo di tale decisione, la banca sostiene che la norma censurata si sarebbe posta nel solco interpretativo tracciato da detta sentenza: «la "prescrizione relativa ai diritti nascenti da un'annotazione in conto" non può che riferirsi alla prescrizione della *condictio indebiti*, che presuppone che nello svolgimento del conto corrente bancario vi sia stato da parte della banca un addebito illegittimo, e il correntista lo abbia ripianato attraverso la progressiva compensazione che si verifica con gli annotamenti "in dare" e "in avere" nel conto corrente bancario, con la annotazione "a credito" successiva all'illegittimo addebito: sempre sul presupposto che quell'annotazione "a credito" non fosse invece "ripristinatoria di provvista" nell'ambito di un'apertura di credito, perché, allora, il "diritto prescrittibile nascente da un'annotazione in conto" sarà quello che avviene al termine del rapporto, allorquando il correntista paghi un saldo passivo che, in ipotesi, fosse stato determinato o almeno influenzato da precedenti addebiti illegittimi». In questo quadro, la norma in esame avrebbe codificato un'interpretazione espressa dal giudice di legittimità, «sulla base del diritto vigente, nell'individuare il dies *a quo* della prescrizione del diritto di ripetere indebiti pagamenti effettuati nello svolgimento di un contratto di conto corrente bancario; ed allora non può dubitarsi che si sia trattato di norma autenticamente interpretativa che ha reso vincolante la ragionevole ed equilibrata soluzione ermeneutica espressa dalla Magistratura al suo più alto livello».

Secondo altra possibile lettura della norma censurata, in combinato con gli artt. 1422 cod. civ. (di cui costituirebbe norma applicativa nella materia bancaria l'art. 1827 cod. civ.), per prescrizione relativa ai «diritti nascenti da un'annotazione in conto» si dovrebbe intendere la prescrizione decennale di un'azione ripristinatoria del corretto saldo del conto corrente, con esclusione di partite basate su titoli nulli.

In ogni caso, l'interpretazione data dal legislatore a regole già esistenti nell'ordinamento non potrebbe contrastare con valori costituzionali.

Infine, quanto alla seconda parte della norma censurata, la Banca Nazionale del Lavoro sottolinea come, ammesso che tale disposizione sia destinata ad incidere su situazioni pregresse, non sarebbero lesi i principi di uguaglianza, considerato che l'esclusione della ripetizione di pregressi pagamenti riguarderebbe entrambi i contraenti e che il rapporto di un conto corrente bancario ha una sua specificità, tale da giustificare una diversità di trattamento sul piano della *condictio indebiti* rispetto ad altri rapporti negoziali, anche se di durata, nonché comportanti un legittimo affidamento.

10. — Con atto depositato in data 27 dicembre 2011 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione, di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011 relativo al giudizio r.o. n. 145 del 2011, cui si fa rinvio.

In data 13 gennaio 2012 la Banca Nazionale del Lavoro s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato atto di costituzione di nuovo difensore in aggiunta a quelli già costituiti. Il 17 gennaio 2012 la Banca suddetta ha depositato memoria illustrativa, richiamando gli argomenti già svolti e riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di intervento.

Infine, in data 17 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, riportandosi alle conclusioni di cui alla memoria di costituzione.

11. — Il Tribunale di Potenza, con tre ordinanze del 13 aprile 2011 (r.o. n. 221, 222 e 223 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, già censurato dalle ordinanze che precedono.

11.1. — In punto di fatto, nella ordinanza relativa al giudizio r.o. n. 221 del 2011, il rimettente premette che, con atto di citazione ritualmente notificato, SA.CA. Costruzioni di A. Santarsiere e C. s.n.c., in persona dei legali rappresentanti, nonché i signori A.S. e A.R.C., avevano convenuto in giudizio la Banca Carime s.p.a. (Credem), chiedendo: 1) la rideterminazione del saldo – risultato passivo – del conto corrente intrattenuto con la banca, avendo quest'ultima, nel corso del rapporto, applicato la capitalizzazione trimestrale degli interessi, interessi a tasso usurario, nonché conteggiato commissioni su massimo scoperto, attribuzioni di valuta e spese non corrispondenti a quelle pattuite; 2) la condanna della banca alla restituzione dell'indebito percepito; che la Banca Carime s.p.a. si era costituita in giudizio, eccependo la prescrizione decennale del diritto alla ripetizione dell'indebito e contestando nel merito le domande degli attori; che, disposta CTU per il ricalcolo del saldo, all'udienza del 25 marzo 2011 la convenuta, nel contestare le risultanze della consulenza contabile, aveva chiesto l'espletamento di nuovi conteggi, stante l'intervenuta prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme versate alla banca in applicazione dell'art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011.

11.2. — Nella ordinanza relativa al giudizio iscritto al r.o. n. 222 del 2011, il rimettente espone che, con atto di citazione ritualmente notificato, C.I., titolare di un'impresa individuale, aveva convenuto in giudizio la Bancapulia s.p.a. e – premesso che la banca, nel corso di quattro rapporti di conto corrente intrattenuti tra le parti, aveva appli-

cato interessi ultralegali non pattuiti per iscritto, interessi usurari, la capitalizzazione trimestrale degli interessi stessi, addebitato costi, oneri e commissioni di massimo scoperto senza effettiva causa e specifica pattuizione scritta, gravato i conti sia attraverso il meccanismo dei cosiddetti giorni valuta, con gli addebiti al correntista in tempo reale o anticipato e gli accrediti in tempo posticipato, sia attraverso il sistema di calcolo in linea banca anziché in linea capitale; che dall'analisi, ad opera di un consulente, della situazione dei quattro conti, era risultato, per ognuno di essi, un saldo attivo in favore dell'attrice – aveva chiesto la condanna dell'istituto di credito al pagamento dei saldi effettivi finali dei quattro conti correnti, ovvero alla restituzione dell'indebito versato, nonché al pagamento dell'indennizzo per arricchimento senza causa.

Il giudice *a quo* aggiunge che Bancapulia s.p.a. si era costituita in giudizio, eccependo la prescrizione del diritto per il periodo precedente al quinquennio o al decennio dalla data di notificazione dell'atto di citazione e deducendo, nel merito, la pattuizione per iscritto del tasso di interesse, la legittimità della capitalizzazione degli interessi e il mancato superamento dei tassi soglia usurari.

Disposta CTU contabile, all'udienza del 30 marzo 2011, fissata per chiarimenti al CTU, parte convenuta, contestando le risultanze della perizia contabile, aveva chiesto, in punto di prescrizione, l'applicazione dell'art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011 nonché della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 24418 del 2010.

11.3. — Nell'ordinanza relativa al giudizio r.o. n. 223 del 2011, il rimettente espone che, con atto di citazione ritualmente notificato, la società Franco Vito & C., s.n.c., aveva convenuto in giudizio la Banca Credito Emiliano s.p.a. (Credem) e – premesso che la banca, nel corso nel rapporto di conto corrente di corrispondenza, con apertura di credito, acceso prima del marzo del 1994, aveva applicato interessi ultralegali non pattuiti per iscritto, interessi usurari, la capitalizzazione trimestrale degli interessi, addebitato costi, oneri e commissioni di massimo scoperto senza effettiva causa e specifica pattuizione scritta, gravato i conti sia attraverso il meccanismo dei cosiddetti giorni valuta, con gli addebiti al correntista in tempo reale o anticipato e gli accrediti in tempo posticipato, sia attraverso il sistema di calcolo in linea banca anziché in linea capitale; che l'attrice aveva analizzato la situazione del conto corrente dal 30 giugno 1995 al 30 settembre 2008, conteggiando un saldo attivo in suo favore di euro 164.851,36 – aveva chiesto la condanna dell'istituto di credito al pagamento del saldo effettivo finale del conto corrente, ovvero alla restituzione dell'indebito versato, nonché al pagamento dell'indennizzo per arricchimento senza causa.

Il giudice *a quo* aggiunge che, costituitasi in giudizio, la Banca Credito Emiliano s.p.a., aveva eccepito, sul presupposto che il contratto oggetto di causa fosse stato stipulato il 2 maggio 1995 ed estinto il 21 ottobre 2008 e che la notifica dell'atto di citazione fosse avvenuta in data 9 febbraio 2009, la avvenuta prescrizione quinquennale (per il periodo anteriore all'8 febbraio 2004) o decennale (per il periodo anteriore all'8 febbraio 1999) del diritto; che, nel merito, aveva dedotto la pattuizione per iscritto del tasso di interesse, la legittimità della capitalizzazione degli interessi e il mancato superamento dei tassi soglia usurari.

Disposta CTU contabile, all'udienza del 30 marzo 2011 la convenuta, contestando le risultanze della consulenza, aveva chiesto l'applicazione del censurato art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011 e la conseguente riconvocazione del CTU per l'espletamento di nuovi conteggi che tenessero conto dell'intervenuta prescrizione del diritto alla ripetizione delle somme versate alla banca. Di contro, l'attrice aveva chiesto di rinviare la causa per la precisazione delle conclusioni e, in subordine, sostenendo la illegittimità costituzionale della norma invocata da controparte, aveva invitato il giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale.

11.4. — In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, il rimettente svolge nelle tre ordinanze (r.o. n. 221, 222 e 223 del 2011) le medesime argomentazioni.

Quanto alla rilevanza, dopo avere riportato il testo della norma censurata, il giudice *a quo* osserva che, al fine di decidere se e in quali termini affidare al consulente l'incarico di effettuare un nuovo conteggio delle somme movimentate sul conto corrente oggetto di causa, ovvero rinviare la causa per la precisazione delle conclusioni, non si può prescindere dall'esame della citata norma.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente assume la violazione dei limiti interni, individuati dalla Corte costituzionale, alla ammissibilità di una norma interpretativa, nonché degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Ad avviso del giudice *a quo*, al citato art. 2, comma 61, non può essere attribuita natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ., né tantomeno efficacia retroattiva. E, invero, la norma censurata violerebbe tutti i limiti fissati dalla Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle norme di interpretazione autentica e di efficacia retroattiva delle leggi.

In particolare, il rimettente ricorda come la Corte costituzionale abbia chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non solo in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore.

Inoltre, la stessa Corte avrebbe individuato i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi nella salvaguardia del principio di ragionevolezza, del divieto di ingiustificate disparità di trattamento, di tutela del diritto di azione a difesa dei propri diritti ed interessi, del principio di affidamento, nonché di quello di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

Ad avviso del rimettente, nell'ambito del nostro ordinamento, non sarebbero ravvisabili incertezze circa la decorrenza della prescrizione del diritto di ripetere le somme indebitamente trattenute dalla banca nei rapporti regolati in conto corrente.

Il giudice *a quo* ricorda come la Corte di cassazione abbia, più volte, chiarito che il termine di prescrizione decennale del diritto di ripetizione delle somme indebitamente trattenute dalla banca a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente decorre dalla chiusura definitiva del rapporto (*ex plurimis*: sentenze n. 10127 del 2005 e n. 2262 del 1984). Il rimettente richiama, da ultimo, la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 2 dicembre 2010, n. 24418, con la quale si è precisato che «se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per fare dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati». Peraltro, sottolinea il rimettente, l'art. 2935 cod. civ. prevede che la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Come precisato dalla Corte di cassazione, perché possa sorgere il diritto alla ripetizione di un pagamento indebitamente eseguito, tale pagamento deve esistere ed essere ben individuabile.

Ad avviso del giudice *a quo*, la statuizione normativa secondo cui la prescrizione decorre dall'annotazione in conto dell'addebito degli interessi, attribuendo all'annotazione l'efficacia di un pagamento, introdurrebbe un concetto del tutto innovativo, ponendosi al di fuori delle possibili varianti interpretative delle preesistenti norme.

Inoltre, qualora l'applicazione della norma censurata si estendesse anche ai giudizi in corso, si violerebbe il principio del legittimo affidamento delle parti in relazione all'applicazione di un orientamento consolidato in tema di prescrizione, essendo stato operato, per via legislativa, un vero e proprio overruling.

Infine, il rimettente osserva che la citata norma, rendendo impossibile la restituzione degli importi già versati alla data della sua entrata in vigore, oltre ad impedire ai titolari di un diritto di ottenere la relativa realizzazione per via giudiziaria, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost., non sarebbe giustificata da alcun ragionevole principio e determinerebbe una inammissibile disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., tra i debitori che abbiano versato somme prima dell'entrata in vigore della legge e debitori che dette somme abbiano versato successivamente.

Con atti di uguale contenuto depositati in data 8 novembre 2011, è intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

In primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione, in quanto il rimettente avrebbe fornito una interpretazione non univoca della norma censurata, affermando, da un lato, che alla stessa non può essere attribuita natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ. né efficacia retroattiva e, dall'altro, fondando la questione di costituzionalità proprio sulla natura interpretativa e retroattiva di tale disposizione.

Ugualmente inammissibile risulterebbe la censura di illegittimità costituzionale relativa alla seconda parte della norma censurata, secondo cui «non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati».

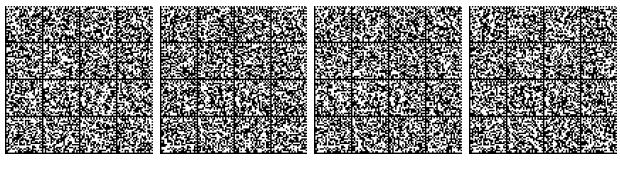
Anche in questo caso il rimettente si sarebbe limitato a formulare l'ipotesi che essa impedisca la restituzione di quanto pagato in eccesso, senza sperimentare altre possibili soluzioni ermeneutiche conformi al dettato costituzionale.

Inoltre, non sarebbe chiara quale sia la disparità di trattamento (con violazione dell'art. 3 Cost.) che si determinerebbe tra i debitori in considerazione del momento del versamento da essi effettuato.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011, relativo al giudizio r.o. n. 145 del 2011, cui si fa rinvio.

In particolare, con riferimento ai giudizi in esame, la difesa erariale sottolinea che non risulterebbero violati il principio di uguaglianza e il diritto di agire in giudizio, essendo evidente che la norma interpretativa di cui trattasi si applicherebbe in ugual modo ad entrambe le parti del rapporto e che la norma sulla prescrizione, avendo natura sostanziale e non processuale, non comporterebbe alcuna lesione del principio costituzionale sancito dall'art. 24 Cost.

In data 17 gennaio 2012, con intervento, dunque, fuori termine, nel giudizio iscritto al r.o. n. 221 del 2011, la Banca Carime s.p.a. (Credem), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato atto di costituzione, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.



11.5. — Il Tribunale di Catania, sezione distaccata di Belpasso, con ordinanza del 26 luglio 2011 (r.o. n. 247 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 47 e 102, Cost., questione di legittimità costituzionale della norma già censurata con le precedenti ordinanze.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, se la nuova norma dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito decorre non già dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come affermato dalla Corte di cassazione) ma dal giorno della singola annotazione, sarebbe prescritto il diritto dell'attore alla ripetizione degli importi versati a titolo solutorio ed annotati oltre dieci anni prima della data di notificazione della richiesta stragiudiziale di restituzione dell'indebito. Inoltre, se la seconda parte della norma dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi, anche non dovuti, già versati alla data dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda, essendo stato il rapporto consensualmente chiuso in data 29 giugno 2010.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente riproduce testualmente la motivazione della ordinanza r.o. n. 166 del 2011, di cui sopra.

Con atto depositato in data 20 dicembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

In primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione, per carente motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente indicato la causale della pretesa restitutoria (l'unico indizio fornito al riguardo dall'ordinanza di rimessione concerne il carattere "solutorio" dei versamenti effettuati dal correntista).

Ugualmente inammissibile risulterebbe la censura di illegittimità costituzionale, relativa alla seconda parte della norma censurata secondo cui «non si fa luogo alla restituzione degli importi già versati». Anche in questo caso il rimettente si sarebbe limitato a formulare l'ipotesi che essa impedisca la restituzione di quanto pagato in eccesso, senza sperimentare altre possibili soluzioni ermeneutiche conformi al dettato costituzionale.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge in sostanza le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione, di cui all'atto di intervento del 19 luglio 2011, relativo al giudizio iscritto al r.o. n. 145 del 2011, al quale si fa rinvio.

In particolare, con riferimento al giudizio in esame, la difesa erariale sottolinea che non risultano violati il principio di uguaglianza e il diritto di agire in giudizio, essendo evidente che la norma interpretativa di cui trattasi si applicherebbe in ugual modo ad entrambe le parti del rapporto e che la norma sulla prescrizione, avendo natura sostanziale e non processuale, non comporterebbe alcuna lesione dei principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 102 Cost.

In data 17 gennaio 2012 e, pertanto, fuori termine, il Banco Popolare Soc. Coop., quale successore della Banca Popolare di Lodi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, ha depositato atto di costituzione, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché ai limiti interni individuati da questa Corte in ordine all'ammissibilità di una legge d'interpretazione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (comma aggiunto dalla legge di conversione), che così dispone: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'articolo 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione d'importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe i menzionati parametri costituzionali, in primo luogo, per contrasto col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto: 1) mancherebbe una norma specifica da interpretare, quale condizione dell'esercizio del potere di legislazione a fini interpretativi, cioè una norma che disciplini di per sé la decorrenza della prescrizione con riguardo al singolo contratto bancario regolato in conto corrente, essendo la lacuna colmata dagli interpreti con l'applicazione di una norma generale, qual è l'art. 2935 cod. civ., nonché di principi desumibili dalla disciplina delle singole operazioni bancarie e di principi in tema di estinzione del rapporto obbligatorio e di *condictio indebiti*; 2) la soluzione interpretativa prescelta dal legislatore non potrebbe essere inclusa tra quelle legittimamente desumibili dalla disciplina complessiva dell'istituto, perché, come posto in luce dalla Corte di cassazione a sezioni unite nella sentenza n. 24418 del 2 dicembre 2010, in armonia con i principi generali in materia

di adempimento, di ripetizione d'indebito e con quelli relativi alla causa del contratto di conto corrente bancario, la decorrenza della prescrizione dovrebbe essere individuata: *a)* nella chiusura del rapporto, quando non siano effettuati versamenti in pendenza del rapporto stesso, oppure allorché il versamento (effettuato in pendenza del rapporto), abbia funzione meramente ripristinatoria dell'affidamento; *b)* nel versamento, in ipotesi di conto passivo senza affidamento o di superamento del limite affidato.

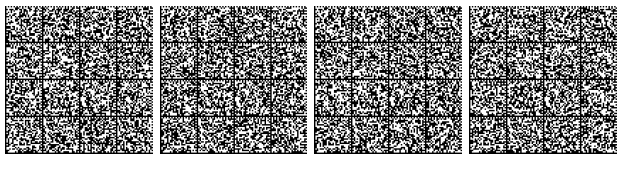
Inoltre, la norma in questione si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, e, quindi, ancora con l'art. 3 Cost., perché: 1) essa, con una previsione *ad hoc*, introdurrebbe una disciplina che, menomando i poteri di reazione processuale dei clienti del sistema bancario, assicurerebbe un ingiustificato privilegio per le banche, determinando un'inammissibile disparità di trattamento tra due categorie di soggetti; 2) introdurrebbe un termine per il decorso della prescrizione diverso, non soltanto dall'unico coerente (chiusura del conto) con la causa dei contratti bancari regolati in conto corrente (in particolare, del contratto di apertura di credito), ma anche dallo statuto normativo dei singoli tipi contrattuali, recanti profili di affinità con il rapporto *de quo* (mandato, deposito, per i quali la prescrizione dei diritti dai medesimi derivanti decorrerebbe dalla cessazione dei contratti stessi), così creando un'inammissibile disparità di trattamento tra tipologie contrattuali assimilabili sotto il profilo funzionale; 3) la censurata paralisi dei poteri sostanziali e processuali volti a tutelare gli utenti del sistema bancario sarebbe destinata ad operare soltanto per le somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato d.l., con ingiustificata compressione del diritto a ripetere l'indebito per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale.

La norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto: 1) con l'art. 24 Cost., sotto il profilo della indefettibilità della tutela giurisdizionale, in quanto la prima parte di essa farebbe decorrere la prescrizione da una circostanza di fatto, cioè l'annotazione, esulante dalla sfera conoscitiva e di conoscibilità del cliente, mentre la seconda parte – in base ad una possibile opzione interpretativa, peraltro (ad avviso del rimettente) suscettibile di essere esclusa con un'esegesi della norma costituzionalmente orientata – introdurrebbe il divieto di ripetizione delle somme indebitamente corrisposte dal cliente alla banca, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010; 2) con gli artt. 101, 102 e 104 Cost., sotto il profilo dell'integrità delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, trattandosi di stabilire «se la statuizione contenuta nella norma censurata integri effettivamente i requisiti del precetto di fonte legislativa, come tale dotato dei caratteri di generalità e astrattezza, ovvero sia diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*, a vantaggio di una delle due parti del giudizio»; 3) con l'art. 111 Cost., sotto il profilo del giusto processo, *sub specie* della parità delle armi, in quanto la norma censurata, supportata da una espressa previsione di retroattività, verrebbe a sancire – se non altro dalle ipotesi in cui dalle indebite annotazioni della banca sia già decorso un decennio – la paralisi processuale della pretesa fatta valere da chi abbia agito in giudizio, esperendo un'azione di ripetizione d'indebito.

Infine, la norma di cui si tratta violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., attraverso la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come diritto ad un giusto processo, in quanto il legislatore nazionale, in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole alle banche, avrebbe interferito nell'amministrazione della giustizia, assegnando alla norma interpretata un significato vantaggioso per una parte del processo, in assenza di «motivi imperativi di interesse generale», come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2. — Il Tribunale di Benevento, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 47 e 102 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma aggiunto da detta legge di conversione).

Secondo il giudice *a quo*, il primo periodo della norma censurata, «se dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione decennale (dell'azione di ripetizione dell'indebito) decorre non dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente – come confermato di recente da Cass., sez. un., n. 24418 del 2010 – ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto», violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza della norma stessa, per aver travalicato i limiti interni all'ammissibilità delle norme interpretative e, in generale, all'efficacia retroattiva delle leggi, in quanto: 1) non vi sarebbe stato alcun dubbio interpretativo in ordine alla decorrenza della prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione nelle operazioni bancarie in conto corrente, perché sul punto vi sarebbe stata costante giurisprudenza della Corte di cassazione, ribadita, da ultimo, dalla medesima Corte a sezioni unite (sentenza n. 24418 del 2010); 2) la norma in questione, pur qualificandosi interpretativa, di fatto avrebbe carattere innovativo, ponendosi in contrasto con la disciplina normativa e la natura giuridica delle operazioni bancarie in conto corrente, di cui agli artt. 1852-1857 cod. civ., nonché con il principio generale di cui all'art. 2935 cod. civ., in tema di decorrenza della prescrizione, «considerato che la dottrina e la giurisprudenza hanno sempre ritenuto che nei contratti bancari di credito con esecuzione ripetuta di più prestazioni, quali contratti unitari, fonti di un unico rapporto giuridico anche se articolati in una pluralità di atti esecutivi, solo con il conto finale si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti e se ne determina l'esigibilità».



Ancora, sarebbe violato l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento e per contrasto col principio di uguaglianza, qualora «la norma censurata si applicasse anche per il passato ed ai giudizi in corso».

Inoltre, la norma in questione: *a)* si porrebbe in contrasto con gli artt. 41 e 47 Cost., frustrando i principi di tutela del risparmio delle famiglie e delle imprese e, dunque, la libera iniziativa economica, perché verrebbe ad incidere in senso negativo sulle legittime aspettative, coltivate da queste ultime, di ottenere in restituzione ingenti somme indebitamente contabilizzate dalla controparte durante lo svolgimento di rapporti in conto corrente e riscosse in violazione di norme di ordine pubblico (quale il divieto di anatocismo); *b)* rischierebbe di pregiudicare anche il diritto delle banche ad ottenere in restituzione somme date a mutuo ai correntisti in regime di apertura di credito in conto corrente, se annotate prima di dieci anni dalla formale richiesta di rientro o di pagamento del saldo finale di chiusura del conto; *c)* violerebbe l'art. 24 Cost., in quanto, se essa si applicasse anche per il passato ed ai giudizi in corso, impedirebbe ai titolari di diritti di ottenerne la realizzazione in via giudiziaria, poiché le norme sulla prescrizione, pur avendo natura sostanziale, produrrebbero effetti sul piano processuale, stante l'efficacia estintiva delle stesse; *d)* violerebbe l'art. 102 Cost., perché, se si applicasse anche per il passato ed ai giudizi in corso, «comporterebbe una invasione ingiustificata delle prerogative giudiziarie».

Infine, con riguardo al secondo periodo della norma censurata, «se dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi già versati alla data del 27 febbraio 2011 – data di entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011 – anche se non dovuti», sarebbero violate le norme costituzionali sopra richiamate, nonché i canoni di logica elementare, in quanto la norma irragionevolmente stabilirebbe che chi (anche una banca) abbia versato alla data del 27 febbraio 2011 degli importi a credito in un rapporto regolato in conto corrente, "in ogni caso" non potrebbe ottenerli in restituzione dal suo debitore.

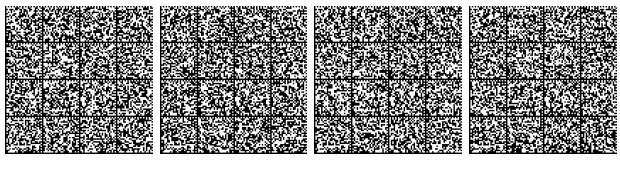
3. — Il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Maglie, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 47, 111 e 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del già citato art. 2, comma 61.

Ad avviso del rimettente, il primo periodo della norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della lesione del principio di affidamento, in quanto: 1) facendo decorrere la prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito dalla data dell'annotazione, attribuirebbe a quest'ultima un effetto solutorio che essa non può avere, non essendovi stato pagamento, e ciò in contrasto con la ricostruzione operata dalla Corte di cassazione, con la sentenza n. 24418 del 2010; 2) se la norma, invece, dovesse essere interpretata nel senso che si riferisce all'azione diretta a far dichiarare la nullità della previsione contrattuale in base alla quale l'annotazione è stata effettuata, si sarebbe in presenza di una disposizione di carattere eccezionale, priva di qualsiasi giustificazione, essendo principio generale, non suscettibile di eccezioni, quello secondo cui l'azione di nullità è imprescrittibile; 3) la norma violerebbe tutti i limiti interni all'ammissibilità delle norme interpretative e all'efficacia retroattiva della legge, perché introdurrebbe una deroga ingiustificata al principio generale stabilito dall'art. 2935 cod. civ., e cagionerebbe una lesione all'affidamento dei risparmiatori, ingenerato dalla legge vigente e da consolidata giurisprudenza in ordine all'aspettativa di ottenere la ripetizione di quanto illegittimamente addebitato dalle banche, così minando la certezza dei rapporti giuridici e la coerenza del sistema.

Inoltre, la norma in questione si porrebbe in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., perché: *a)* consentirebbe alla banca, attraverso l'annotazione in conto, di precostituire la prova della data di decorrenza del termine di prescrizione, sovvertendo i principi generali in materia di prova, di cui agli artt. 2709 e seguenti cod. civ. e 634 del codice di procedura civile; *b)* attribuirebbe alla medesima banca un potere di attestazione, in contrasto con la natura privatistica degli istituti di credito; *c)* consentirebbe ad una delle parti di godere di una posizione privilegiata nella costituzione della prova, in contrasto con l'esigenza che la difesa in giudizio si svolga in modo adeguato e con parità delle armi tra i contendenti.

Ancora, sarebbero violati l'art. 47 Cost., in quanto la norma censurata introdurrebbe una disciplina di privilegio per le banche e, quindi, di svantaggio per i singoli risparmiatori, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, perché detta norma, introducendo una disciplina di palese favore per le banche e sfavorevole ai consumatori, si porrebbe in contrasto col principio fondamentale secondo cui, nei rapporti con le imprese, deve essere assicurata particolare tutela e protezione al consumatore, in quanto contraente più debole, nell'ottica di un necessario riassetto degli equilibri esistenti.

Quanto al secondo periodo della norma censurata, esso, ad avviso del rimettente, si presterebbe a due possibili interpretazioni: quella alla stregua della quale per "importi già versati" si dovrebbero intendere gli importi già annotati e quella per cui con la detta espressione si dovrebbe avere riguardo agli importi che, a chiusura del conto, siano stati determinati ed, eventualmente, anche corrisposti.



La norma, comunque, violerebbe gli artt. 3, 24 e 111 Cost., perché: 1) essa, in modo irrazionale, determinerebbe un principio di irripetibilità connesso al mero dato di fatto dell'entrata in vigore della legge, in difetto di ogni esigenza di ordine pubblicistico; 2) del pari in modo irrazionale sarebbero cancellati i diritti delle parti, scaturenti da un eventuale errore di calcolo o da nullità delle clausole sulla cui base i calcoli stessi siano stati effettuati; 3) si tratterebbe di una norma irragionevolmente retroattiva, con incidenza su posizioni giuridiche già formatesi, anche se non ancora giuridicamente accertate; 4) la norma, operando retroattivamente, lederebbe l'affidamento dei cittadini nella legge; 5) sarebbe altresì violato il principio della certezza del diritto.

Infine, la norma censurata si porrebbe in violazione dell'art. 23 Cost., perché avrebbe un sostanziale effetto ablativo nei confronti di chi sia stato vittima di un errore di annotazione ovvero di un'annotazione in base a clausola nulla, nonché in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo numero 1 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel senso che la nozione di "beni" può comprendere sia beni effettivi, sia valori patrimoniali, compresi i crediti, in virtù dei quali il ricorrente potrebbe pretendere di avere almeno la "speranza legittima" di ottenere l'effettivo godimento di un diritto di proprietà, mentre la norma di cui si tratta si risolverebbe in una ingiustificata ablazione di un diritto di credito.

4. — Il Tribunale di Nicosia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale della norma in esame, in riferimento agli artt. 3, 24, 102 e 117, primo comma, Cost., limitatamente al secondo periodo della norma stessa.

Il rimettente ritiene che la norma censurata violi: *a)* l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, perché ammetterebbe o escluderebbe la restituzione dell'indebito unicamente in base al dato temporale, in tal guisa differenziando senza ragionevole giustificazione i rapporti regolati in conto corrente bancario dai rapporti regolati in conto corrente ordinario o maturati in rapporti di altra natura; *b)* l'art. 24 Cost., in quanto, nel disporre che non si faccia luogo alla restituzione delle somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione, impedirebbe di fatto la tutela giurisdizionale del diritto (sia del correntista sia dell'istituto di credito) alla restituzione di somme non dovute, incidendo retroattivamente sul diritto all'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive; *c)* l'art. 102 Cost., in quanto la norma, data la sua valenza retroattiva, si porrebbe in contrasto con le attribuzioni del potere giurisdizionale, incidendo sulle pronunzie di condanna alla ripetizione dell'indebito e sui giudizi ancora pendenti; *d)* l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 CEDU, come diritto ad un giusto processo, nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto la norma censurata, essendo destinata ad incidere retroattivamente su diritti già maturati in base all'ordinamento preesistente, verrebbe ad interferire, determinando un vantaggio per una delle parti del giudizio, su singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti, in assenza di ragioni imperative d'interesse generale.

5. — Il Tribunale di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 47, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 2, comma 61.

Il rimettente, con riguardo al primo periodo della norma censurata, «se dovesse interpretarsi nel senso che la prescrizione decennale (dell'azione di ripetizione dell'indebito) decorre non dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente – come confermato di recente da Cass., sez. un., n. 24418 del 2010 – ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto», e al secondo periodo della norma censurata, «se dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi già versati alla data del 27 febbraio 2011 – data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 – anche se non dovuti», e con riguardo ad entrambi i periodi «in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court della (duplice) nuova norma anche alle questioni in esame», sostiene che la norma suddetta violerebbe l'art. 3 Cost., perché irragionevole, in quanto: 1) essa, superando i limiti interni all'ammissibilità di norme interpretative, derogherebbe all'art. 2935 cod. civ., ponendosi in aperto contrasto con l'orientamento della giurisprudenza in materia, confermato dalla Corte di cassazione a sezioni unite con la citata sentenza n. 24418 del 2010; 2) la norma stessa si porrebbe in funzione "derogativa" in riferimento all'art. 2033 cod. civ. e, senza adeguata giustificazione, derogherebbe a disposizioni dell'ordinamento di carattere generale, annullando, con l'esclusione del diritto alla ripetizione, i diritti in danno del contraente debole, nell'ambito dei rapporti di conto corrente bancario.

Inoltre, la norma in questione violerebbe: *a)* l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, perché la preclusione all'azione di ripetizione di somme indebitamente versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione darebbe luogo ad una ingiustificata compressione del diritto di ripetere l'indebito, per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale, e non anche per chi non versi ancora nella predetta situazione giuridica; *b)* gli artt. 24 e 111 Cost., con riferimento al principio inderogabile dell'effettività della tutela giudiziaria e del giusto processo; *c)* gli artt. 101, 102 e 104 Cost., sotto il profilo della invulnerabilità delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario; *d)* l'art. 47 Cost., perché la ritenzione di somme indebite, illegittimamente sottratte ai risparmi dei cittadini, implicherebbe una grave compromissione del principio di tutela del risparmio; *e)* l'art. 117, primo

comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, perché, modificando con efficacia retroattiva, in senso sfavorevole agli interessati, disposizioni di legge attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica, verrebbe ad interferire con l'amministrazione della giustizia, in assenza di motivi imperativi d'interesse generale.

6. — Il Tribunale di Potenza, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., della legittimità costituzionale della normativa più volte indicata.

Il rimettente ritiene che la norma censurata violi i limiti interni all'ammissibilità di una legge d'interpretazione autentica e alla efficacia retroattiva delle leggi, sotto il profilo della irragionevolezza e della lesione del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), in quanto: 1) non vi sarebbe stato alcun dubbio interpretativo in ordine alla decorrenza della prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione nelle operazioni bancarie in conto corrente, perché, da ultimo, la Corte di cassazione a sezioni unite, con la sentenza n. 24418 del 2010, avrebbe ribadito che, nei contratti bancari in conto corrente, il termine di prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito (ad esempio, per nullità della clausola di capitalizzazione degli interessi) decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza di rapporto abbiano avuto funzione ripristinatoria della provvista, dalla data di estinzione del saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati; 2) la statuizione normativa, secondo la quale la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito dovrebbe decorrere dall'annotazione in conto dell'addebito degli interessi, attribuendo a detta annotazione l'efficacia di un pagamento, introdurrebbe un concetto del tutto innovativo, ponendosi al di fuori delle possibili varianti interpretative delle norme preesistenti, avuto riguardo anche alle risultanze della citata sentenza della Corte di legittimità; 3) qualora l'applicazione della norma censurata si estendesse anche ai giudizi in corso, resterebbe violato anche il principio del legittimo affidamento delle parti, in relazione all'applicazione di un orientamento consolidato in tema di prescrizione, essendo stato operato, per via legislativa, un vero e proprio overruling.

L'art. 3 Cost. sarebbe, altresì, violato sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza, perché la mancata restituzione degli importi già versati, alla data di entrata in vigore della legge di conversione, creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra debitori che abbiano versato somme prima dell'entrata in vigore della legge e debitori che abbiano versato tali somme in epoca successiva.

Infine, sarebbe violato l'art. 24 Cost., in quanto la norma in questione, rendendo impossibile la restituzione degli importi già versati alla data della sua entrata in vigore, impedirebbe ai titolari di un diritto di ottenerne la realizzazione per via giudiziaria.

7. — Il Tribunale di Catania, sezione distaccata di Belpasso, con l'ordinanza indicata in epigrafe, solleva questione di legittimità costituzionale della norma già censurata con le precedenti ordinanze, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 47 e 102 Cost., svolgendo considerazioni identiche a quelle contenute nell'ordinanza del Tribunale di Benevento (punto 2 che precede), alla quale si rinvia.

8.—Le nove ordinanze di rimessione, qui riassunte, sollevano tutte questione di legittimità costituzionale della medesima norma (art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2001 – comma aggiunto in sede di conversione), adducendo argomenti analoghi o identici.

Pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica sentenza.

9. — In relazione all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Ostuni, l'istituto di credito resistente (Banca Monte dei Paschi di Siena, s.p.a., quale incorporante della Banca Antoniana Popolare Veneta s.p.a., poi Banca Antonveneta s.p.a.) ha eccepito la manifesta inammissibilità della questione, sia per carente motivazione sulla rilevanza, sia perché il rimettente avrebbe articolato in modo indistinto le sue censure rispetto alle due diverse disposizioni che compongono la norma di cui si discute, sia perché – pur prendendo le mosse dalla sentenza resa dalla Corte di cassazione a sezioni unite, n. 24418 del 2010, che aveva avuto riguardo ad un contratto di apertura di credito bancario in conto corrente – egli avrebbe omesso di distinguere tra conti correnti ordinari e conti correnti con apertura di credito, tra annotazioni per un prelievo e per un versamento, tra versamenti con cui il correntista "rientra" dal cosiddetto extrafido e versamenti riespansivi del credito assentito dalla banca, trascurando di dare qualsiasi informazione in ordine al titolo dedotto dall'attore nel giudizio principale, a sostegno della sua pretesa restitutoria.

Inoltre, il giudice *a quo* avrebbe omesso qualsiasi cenno in ordine alla qualificazione delle annotazioni per le quali si sarebbe potuto agire per la ripetizione dell'indebito, se vi fosse un'apertura di credito regolata in conto corrente, se vi fossero stati versamenti da parte del correntista.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta nel giudizio in rappresentanza e difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, ha sostenuto che la questione sarebbe inammissibile, perché il Tribunale avrebbe omesso di valutarne la rilevanza, limitandosi «a svolgere astratte considerazioni sulla legittimità della norma censurata, senza tuttavia spiegare se e in quali termini la sua applicazione possa incidere concretamente sull'esito della causa pendente dinanzi a sé». In particolare, il rimettente avrebbe richiamato i principi sull'indebito pagamento enunciati dalla Corte

di cassazione a sezioni unite (sentenza n. 24418 del 2010), principi che sarebbero rimasti lesi dalla censurata norma interpretativa, ma avrebbe omesso di dimostrare le sue affermazioni, trascurando di specificare se la domanda proposta nel giudizio principale potesse essere accolta sulla base di quei principi, in modo da far emergere la rilevanza, ai fini del decidere, della normativa sopravvenuta che, individuando una diversa decorrenza dei termini di prescrizione, avrebbe precluso l'esercizio dell'azione restitutoria. Inoltre, il giudice *a quo* avrebbe proposto una lettura confusa ed indifferenziata della norma in esame, senza operare la necessaria distinzione tra le sue diverse disposizioni.

Le suddette eccezioni non sono fondate.

Il rimettente, descrivendo lo svolgimento del processo principale, riferisce quanto segue: «Con atto di citazione notificato il 18.04.2005 il sig. C. S. conveniva in giudizio la Banca A.P.V. s.p.a. chiedendo che fosse rideterminato il saldo del conto corrente n. 2741/R, acceso in data 11.04.1994, sino alla data dell'ultima operazione avvenuta il 29.12.1998; in particolare, chiedeva che i conteggi fossero riformulati tenendo conto dell'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale circa la nullità della capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi e della c. m. s., affinché la banca fosse condannata alla restituzione dell'indebito versato.

Costituitasi in giudizio, la banca convenuta contestava le eccezioni e le richieste attoree, concludendo per il rigetto integrale della domanda ed opponendo, preliminarmente, la liceità della capitalizzazione trimestrale degli interessi e, quindi, l'eccezione di prescrizione estintiva».

Il giudice *a quo* prosegue esponendo che, allo scopo di procedere al ricalcolo del saldo, aveva disposto una consulenza tecnica; che la relazione del consulente era stata depositata, con il ricalcolo del saldo compiuto «alla stregua dei criteri di cui alla ordinanza ammissiva della ctu»; che egli aveva considerato la causa matura per la decisione ma, entrato in vigore l'art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011, recante conversione del d.l. n. 225 del 2010, aveva ritenuto sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale di tale norma, osservando, sotto il profilo della rilevanza «ai fini del *thema decidendum*», che senza dubbio «la natura assertivamente interpretativa della stessa, unitamente all'eccezione di prescrizione, sollevata da parte convenuta» ne imponevano l'applicazione nel caso concreto.

Come si vede, il rimettente, in forma concisa ma sufficiente, si è pronunciato sulla rilevanza della questione nel caso di specie. Egli ha individuato il rapporto negoziale (contratto di conto corrente bancario), precisandone l'arco temporale di operatività, ha chiarito l'oggetto della pretesa azionata dall'attore (ripetizione d'indebito oggettivo per nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi e della commissione di massimo scoperto, così indicando il titolo dedotto a sostegno della domanda), ha posto l'accento sull'eccezione di prescrizione sollevata dall'istituto di credito convenuto e, dovendo pronunciarsi su detta eccezione, ha considerato necessario lo scrutinio di legittimità costituzionale della norma sopravvenuta che, intervenendo sulla decorrenza del termine di prescrizione in ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, evidentemente incide anche sui risultati del ricalcolo del saldo effettuato dal consulente «alla stregua dei criteri di cui all'ordinanza ammissiva della ctu». Il che, del resto, si evince con chiarezza dall'affermazione del giudicante, secondo cui egli, dovendo pronunciarsi sull'eccezione di prescrizione, non può prescindere dall'esame della norma censurata.

Quanto, poi, al rilievo secondo cui il giudice *a quo* avrebbe svolto argomenti che fanno indistinto riferimento ad entrambi i periodi di cui si compone il citato art. 2, comma 61, così incorrendo in un vizio di contraddittorietà intrinseca e in un difetto di motivazione, si deve osservare che la presunta contraddizione non sussiste, perché il contenuto delle singole censure consente d'individuare la norma di volta in volta denunziata, mentre, in ordine all'asserito difetto di motivazione, si deve rinviare alle considerazioni dianzi svolte.

10. — L'istituto bancario e la difesa dello Stato eccepiscono un ulteriore profilo di inammissibilità, che sarebbe ravvisabile nel fatto che il rimettente avrebbe omesso di sperimentare la possibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Al riguardo, sono richiamate alcune recenti pronunzie di giudici di merito che, facendo leva su tale interpretazione, avrebbero respinto la questione di legittimità costituzionale qui in esame.

Neppure tale eccezione è fondata.

Fermo il punto che alcune pronunzie adottate in sede di merito non sono idonee ad integrare un "diritto vivente", si deve osservare che, come questa Corte ha già affermato, l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenza n. 26 del 2010, punto 2, del Considerato in diritto; sentenza n. 219 del 2008, punto 4, del Considerato in diritto).

Nel caso in esame, il dettato della norma è, per l'appunto, univoco. Nel primo periodo essa stabilisce che, in ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente (il richiamo è all'art. 1852 cod. civ.), l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa (il principio è da intendere riferito a tutti i diritti nascenti dall'annotazione in conto, in assenza di qualsiasi distinzione da parte del legislatore). Il secondo periodo dispone che, in ogni caso, non si fa luogo alla resti-

tuzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 225 del 2010; ed anche questa disposizione normativa è chiara nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole (art. 12 disposizioni sulla legge in generale), che è quello di rendere non ripetibili gli importi già versati (evidentemente, nel quadro del rapporto menzionato nel primo periodo) alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Questo è, dunque, il contesto normativo sul quale l'ordinanza di rimessione è intervenuta. Esso non si prestava ad un'interpretazione conforme a Costituzione, come risulterà dalle considerazioni che saranno svolte trattando del merito. Pertanto, la presunta ragione d'inammissibilità non sussiste.

11. — La questione è fondata.

L'art. 2935 cod. civ. stabilisce che «La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere». Si tratta di una norma di carattere generale, dalla quale si evince che presupposto della prescrizione è il mancato esercizio del diritto da parte del suo titolare. La formula elastica usata dal legislatore si spiega con l'esigenza di adattarla alle concrete modalità dei molteplici rapporti dai quali i diritti soggetti a prescrizione nascono.

Il principio posto dal citato articolo, peraltro, vale quando manchi una specifica statuizione legislativa sulla decorrenza della prescrizione. Infatti, sia nel codice civile sia in altri codici e nella legislazione speciale, sono numerosi i casi in cui la legge collega il dies *a quo* della prescrizione a circostanze o eventi determinati. In alcuni di questi casi l'indicazione espressa della decorrenza costituisce una specificazione del principio enunciato dall'art. 2935 cod. civ.; in altri, la determinazione della decorrenza stabilita dalla legge costituisce una deroga al principio generale che la prescrizione inizia il suo corso dal momento in cui sussiste la possibilità legale di far valere il diritto (non rilevano, invece, gli impedimenti di mero fatto).

In questo quadro, prima dell'intervento legislativo concretato dalla norma qui censurata, con riferimento alla prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito nascente da operazioni bancarie regolate in conto corrente, nella giurisprudenza di merito si era formato un orientamento, peraltro minoritario, secondo cui la prescrizione del menzionato diritto decorreva dall'annotazione dell'addebito in conto, in quanto, benché il contratto di conto corrente bancario fosse considerato come rapporto unitario, la sua natura di contratto di durata e la rilevanza dei singoli atti di esecuzione giustificavano quella conclusione.

In particolare, gli atti di addebito e di accredito, fin dalla loro annotazione, producevano l'effetto di modificare il saldo, attraverso la variazione quantitativa, e di determinare in tal modo la somma esigibile dal correntista ai sensi dell'art. 1852 cod. civ.

A tale indirizzo si contrapponeva, sempre nella giurisprudenza di merito, un orientamento di gran lunga maggioritario secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito doveva decorrere dalla chiusura definitiva del rapporto, considerata la natura unitaria del contratto di conto corrente bancario, il quale darebbe luogo ad un unico rapporto giuridico, ancorché articolato in una pluralità di atti esecutivi: la serie successiva di versamenti e prelievi, accreditamenti e addebiti, comporterebbe soltanto variazioni quantitative del titolo originario costituito tra banca e cliente; soltanto con la chiusura del conto si stabilirebbero in via definitiva i crediti e i debiti delle parti e le somme trattenute indebitamente dall'istituto di credito potrebbero essere oggetto di ripetizione.

Nella giurisprudenza di legittimità, prima della sentenza n. 24418 del 2 dicembre 2010, resa dalla Corte di cassazione a sezioni unite, non risulta che si fossero palesati contasti sul tema in esame. Infatti, essa aveva affermato, in linea con l'orientamento maggioritario emerso in sede di merito, che il termine di prescrizione decennale per il reclamo delle somme trattenute dalla banca indebitamente a titolo di interessi su un'apertura di credito in conto corrente decorre dalla chiusura definitiva del rapporto, trattandosi di un contratto unitario che dà luogo ad un unico rapporto giuridico, anche se articolato in una pluralità di atti esecutivi, sicché soltanto con la chiusura del conto si stabiliscono definitivamente i crediti e i debiti delle parti tra loro (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 14 maggio 2005, n. 10127 e sezione prima civile, sentenza 9 aprile 1984, n. 2262).

Con la citata sentenza n. 24418 del 2010 (affidata alle sezioni unite per la particolare importanza delle questioni sollevate: art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.) la Corte di cassazione, con riguardo alla fattispecie al suo esame (contratto di apertura di credito bancario in conto corrente), ha tenuto ferma la conclusione alla quale la precedente giurisprudenza di legittimità era pervenuta ed ha affermato, quindi, il seguente principio di diritto: «Se, dopo la conclusione di un contratto di apertura di credito bancario regolato in conto corrente, il correntista agisce per far dichiarare la nullità della clausola che prevede la corresponsione di interessi anatocistici e per la ripetizione di quanto pagato indebitamente a questo titolo, il termine di prescrizione decennale cui tale azione di ripetizione è soggetta decorre, qualora i versamenti eseguiti dal correntista in pendenza del rapporto abbiano avuto solo funzione ripristinatoria della provvista, dalla data in cui è stato estinto il saldo di chiusura del conto in cui gli interessi non dovuti sono stati registrati».

Rispetto alle pronunzie precedenti, la sentenza n. 24418 del 2010 ha aggiunto che, quando nell'ambito del rapporto in questione è stato eseguito un atto giuridico definibile come pagamento (consistente nell'esecuzione di una prestazione da parte di un soggetto, con conseguente spostamento patrimoniale a favore di altro soggetto), e il *solvens* ne contesti la legittimità assumendo la carenza di una idonea causa giustificativa e perciò agendo per la ripetizione dell'indebito, la prescrizione decorre dalla data in cui il pagamento indebito è stato eseguito. Ma ciò soltanto qualora si sia in presenza di un atto con efficacia solutoria, cioè per l'appunto di un pagamento, vale a dire di un versamento eseguito su un conto passivo ("scoperto"), cui non accede alcuna apertura di credito a favore del correntista, oppure di un versamento destinato a coprire un passivo eccedente i limiti dell'accreditamento (cosiddetto extra fido).

In particolare, con riferimento alla fattispecie (relativa ad azione di ripetizione d'indebito proposta dal cliente di una banca, il quale lamentava la nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi), la Corte di legittimità non ha condiviso la tesi dell'istituto di credito ricorrente, che avrebbe voluto individuare il dies *a quo* del decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto di ogni singola posta di interessi illegittimamente addebitati al correntista. Infatti, «L'annotazione in conto di una siffatta posta comporta un incremento del debito del correntista, o una riduzione del credito di cui egli ancora dispone, ma in nessun modo si risolve in un pagamento, nei termini sopra indicati: perché non vi corrisponde alcuna attività solutoria del correntista medesimo in favore della banca. Sin dal momento dell'annotazione, avvedutosi dell'illegittimità dell'addebito in conto, il correntista potrà naturalmente agire per far dichiarare la nullità del titolo su cui quell'addebito si basa e, di conseguenza, per ottenere una rettifica in suo favore delle risultanze del conto stesso. E potrà farlo, se al conto accede un'apertura di credito bancario, allo scopo di recuperare una maggiore disponibilità di credito entro i limiti del fido concessogli. Ma non può agire per la ripetizione di un pagamento che, in quanto tale, da parte sua non ha ancora avuto luogo».

Come si vede, dunque, a parte la correzione relativa ai versamenti con carattere solutorio, la citata sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite conferma l'orientamento della precedente giurisprudenza di legittimità, a sua volta in sintonia con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito.

12. — In questo contesto è intervenuto l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011.

La norma si compone di due periodi: come già si è accennato, il primo dispone che «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa».

La disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva come, del resto, si evince anche dal suo tenore letterale che rende la stessa applicabile alle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto contrattuale di conto corrente e non ancora esaurite alla data della sua entrata in vigore.

Orbene, questa Corte ha già affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).

Ciò posto, si deve osservare che la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, lede in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.).

Invero, essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, a parte un indirizzo del tutto minoritario della giurisprudenza di merito, si era ormai formato un orientamento maggioritario in detta giurisprudenza, che aveva trovato riscontro in sede di legittimità ed aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il dies *a quo* per il decorso del suddetto termine.

Inoltre, la soluzione fatta propria dal legislatore con la norma denunziata non può sotto alcun profilo essere considerata una possibile variante di senso del testo originario della norma oggetto d'interpretazione.

Come sopra si è notato, quest'ultima pone una regola di carattere generale, che fa decorrere la prescrizione dal giorno in cui il diritto (già sorto) può essere fatto legalmente valere, in coerenza con la *ratio* dell'istituto che postula l'inerzia del titolare del diritto stesso, nonché con la finalità di demandare al giudice l'accertamento sul punto, in relazione alle concrete modalità della fattispecie. La norma censurata, invece, interviene, con riguardo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente, individuando, con effetto retroattivo, il dies *a quo* per il decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto dei diritti nascenti dall'annotazione stessa.

In proposito, si deve osservare che non è esatto (come pure è stato sostenuto) che con tale espressione si dovrebbero intendere soltanto i diritti di contestazione, sul piano cartolare, e dunque di rettifica o di eliminazione delle annotazioni conseguenti ad atti o negozi accertati come nulli, ovvero basati su errori di calcolo. Se così fosse, la norma sarebbe inutile, perché il correntista può sempre agire per far dichiarare la nullità – con azione imprescrittibile (art. 1422 cod. civ.) – del titolo su cui l'annotazione illegittima si basa e, di conseguenza, per ottenere la rettifica in suo favore delle risultanze del conto. Ma non sono imprescrittibili le azioni di ripetizione (art. 1422 citato), soggette a prescrizione decennale.

Orbene, come sopra si è notato l'ampia formulazione della norma censurata impone di affermare che, nel novero dei «diritti nascenti dall'annotazione», devono ritenersi inclusi anche i diritti di ripetere somme non dovute (quali sono quelli derivanti, ad esempio, da interessi anatocistici o comunque non spettanti, da commissioni di massimo scoperto e così via, tenuto conto del fatto che il rapporto di conto corrente di cui si discute, come risulta dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brindisi, si è svolto in data precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, recante modifiche al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia). Ma la ripetizione dell'indebito oggettivo postula un pagamento (art. 2033 cod. civ.) che, avuto riguardo alle modalità di funzionamento del rapporto di conto corrente, spesso si rende configurabile soltanto all'atto della chiusura del conto (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 24418 del 2010, citata).

Ne deriva che ancorare con norma retroattiva la decorrenza del termine di prescrizione all'annotazione in conto significa individuarla in un momento diverso da quello in cui il diritto può essere fatto valere, secondo la previsione dell'art. 2935 cod. civ.

Pertanto, la norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., ad esso nettamente deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione.

Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunziata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate.

Sussiste, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza (sentenza n. 209 del 2010).

13. — L'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010 (primo periodo), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, è costituzionalmente illegittimo anche per altro profilo.

È noto che, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte 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; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenza n. 80 del 2011).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia).

Pertanto, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi d'interesse generale»», che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Cedu ai singoli ordinamenti statali (sentenza n. 15 del 2012).

Nel caso in esame, come si evince dalle considerazioni dianzi svolte, non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (comma introdotto dalla legge di conversione). La declaratoria di illegittimità comprende anche il secondo periodo della norma («In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»), trattandosi di disposizione strettamente connessa al primo periodo, del quale, dunque, segue la sorte.

14. — Ogni altro profilo, emergente dall'ordinanza del Tribunale di Brindisi e dalle altre ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

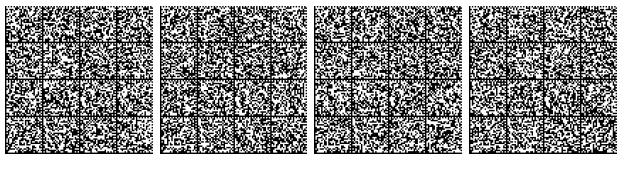
Il Redattore: CRISCUOLO

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120078



N. **79**

Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Gestioni liquidatorie delle disciolte USL di Potenza e di Matera - Attribuzione ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), che hanno assunto il residuo delle gestioni liquidatorie predette, del potere di utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie - Mancata separazione integrale delle gestioni USL ed ASL - Contrasto con la normativa statale espressiva di principi fondamentali in materia di bilancio pubblico, e con la costante giurisprudenza costituzionale - Illegittimità costituzionale.

– - Legge della Regione Basilicata 1 luglio 2008, n. 12, art. 6-*bis*.

– - Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 6, comma 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Gestioni liquidatorie delle disciolte USL di Potenza e di Matera - Attribuzione ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), che hanno assunto il residuo delle gestioni liquidatorie predette, del potere di utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili relativi alle pertinenti gestioni - Sopravvenienza normativa regionale che specifica che l'utilizzazione può avvenire "esclusivamente in anticipazione di cassa" e che l'eventuale anticipazione rimane in capo alla Regione - *Ius superveniens* sostanzialmente confermativo della norma impugnata - Applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale - Illegittimità costituzionale.

– - Legge della Regione Basilicata 1 luglio 2008, n. 12, art. 6-*bis*, nel testo modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 giugno 2011, depositato in cancelleria il 14 giugno 2011 ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7-10 giugno 2011 e depositato il 14 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 19 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale l'articolo 1, commi 1 e 2 (*recte*: art. 1), della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), pubblicata sul B.U.R. n. 10 del 9 aprile 2011.

In particolare, detta disposizione ha aggiunto l'art. 6-*bis* alla legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12 (Riassetto organizzativo e territoriale del servizio sanitario regionale). La nuova disposizione prevede che «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili. 2. Il Direttore Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, non assicurando la separazione tra le gestioni liquidatorie delle pregresse Unità sanitarie locali (USL) e le attività poste in essere dalle nuove Aziende sanitarie locali (ASL), consente l'imputazione a queste ultime di passività precedenti alla loro istituzione, violando il principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 6, comma 1, ultimi due periodi, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Detta norma interposta prevede che «In nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime».

Il ricorrente sostiene, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 108 del 2010, n. 116 del 2007 e n. 437 del 2005), che la disposizione sarebbe stata interposta dalla legislazione statale per consentire alle Aziende unità sanitarie locali di funzionare secondo criteri di maggiore economicità e responsabilità dei dirigenti, senza essere onerate dal passivo accumulato nel corso del precedente sistema di gestione. In tal modo essa vincolerebbe l'autonomia finanziaria regionale in relazione ai rapporti debitori e creditori delle soppresse USL.

La legislazione regionale, dunque, non potrebbe confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle USL con l'ordinaria gestione delle ASL.

Il tenore letterale della disposizione impugnata, infine, escluderebbe meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate tali da consentire alle aziende subentranti di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai debiti delle preesistenti unità sanitarie locali.

In pendenza del presente giudizio l'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), ha modificato l'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008 introdotto dalla norma impugnata, sostituendolo con il seguente testo: «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione. 2. Il Direttore Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione».

2. — La Regione Basilicata non si è costituita.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, commi 1 e 2 (*recte*: art. 1), della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), che ha aggiunto l'art. 6-*bis* alla legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12 (Riassetto organizzativo e territoriale del servizio sanitario regionale).

Le disposizioni prevedono che i direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di Potenza e Matera, i quali hanno assunto – ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2008 – il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte Unità sanitarie locali (USL) di dette Province, possano utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili relativi alle pertinenti gestioni.

1.1. — Secondo il ricorrente la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, non assicurando la separazione tra gestioni liquidatorie delle disciolte USL ed attività poste in essere dalle ASL, graverebbe queste ultime di passività precedenti alla loro istituzione.

In tal modo sarebbe violato l'art. 6, comma 1, ultimi due periodi, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), norma interposta tra l'art. 117, terzo comma, Cost. e la disposizione regionale oggetto del presente giudizio. Infatti, il meccanismo legislativo introdotto non sarebbe in grado di evitare che sulla gestione delle aziende sanitarie venga ad incidere, direttamente od indirettamente, l'onere dei debiti delle disciolte USL.

In pendenza del presente giudizio l'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), ha modificato l'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008 introdotto dalla norma impugnata, sostituendolo con il seguente testo: «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione. 2. Il Direttore Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione».

Rispetto alla norma precedente viene specificato che l'utilizzazione possa avvenire «esclusivamente in anticipazione di cassa» e che l'eventuale anticipazione rimanga in capo alla Regione.

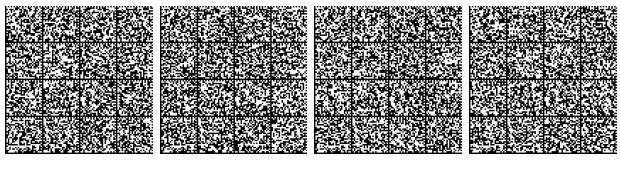
2. — Il ricorso è fondato con riguardo sia alla formulazione originaria dell'articolo 6-*bis* che a quella modificata.

2.1. — Questioni di legittimità costituzionale inerenti alla disciplina regionale delle gestioni liquidatorie delle disciolte USL, in riferimento al parametro interposto dell'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sono già state esaminate da questa Corte.

Ne è risultato un orientamento costante (sentenze n. 108 del 2010 e n. 437 del 2005) secondo cui l'art. 6, malgrado il suo contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i "debiti" e i "crediti" delle soppresse unità sanitarie locali».

In passato la stessa legislazione della Regione Basilicata è stata assoggettata – in base al medesimo parametro – a scrutinio favorevole di questa Corte.

Le disposizioni regionali all'epoca censurate avevano introdotto «rispetto ai pregressi rapporti di credito e di debito delle soppresse unità sanitarie locali, meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica, ossia alle neoistituite aziende unità sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, in modo da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali» (sentenza n. 89 del 2000).



2.2. — Analoga compatibilità tra norma regionale e parametro legislativo interposto non è rinvenibile nel caso in esame.

La soluzione contenuta nell'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, che ha introdotto l'art. 6-*bis* nella legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, di consentire ai direttori delle ASL di Potenza e Matera l'utilizzazione in anticipazione delle disponibilità finanziarie delle aziende stesse per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie delle USL disciolte, non realizza la necessaria separazione integrale delle due gestioni più volte richiesta da questa Corte.

Consentire anticipazioni per la gestione delle suddette pratiche liquidatorie «non realizza quella impermeabilità fra patrimonio della ASL e situazione debitoria della pregressa USL tale da rispettare il vincolo normativo per il quale in nessun caso i debiti delle USL debbono gravare sulle nuove ASL» (sentenza n. 108 del 2010).

Le disposizioni censurate non sono infatti corredate – a differenza della fattispecie oggetto della sentenza n. 89 del 2000 – da meccanismi normativi idonei ad evitare ogni confusione tra massa patrimoniale della gestione liquidatoria e gestione corrente delle aziende.

2.3. — Neppure le integrazioni specificative introdotte dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011 sono in grado di eliminare i vizi dell'originaria formulazione dell'art. 6-*bis*, il quale, in assenza di contestazione da parte della Regione, deve presumersi comunque già applicato alla data di entrata in vigore della novella regionale. Il meccanismo dell'anticipazione di cassa, comportando il correlato indefettibile rimborso a carico del bilancio regionale, era già presente nella disposizione originaria, sia pure attraverso un'espressione più sintetica.

Il sistema dell'anticipazione-rimborso non è tuttavia sufficiente ad assicurare l'impermeabilità delle due gestioni richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

Pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, si estende anche alla nuova formulazione della norma conseguente all'emanazione dell'art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, sopravvenuta in pendenza di giudizio. Essa, specificando e riproponendo analoga soluzione, viene ad integrare un'ipotesi di *ius superveniens*, sostanzialmente confermativo della norma impugnata e – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – subisce analogo scrutinio negativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6-bis *della legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12, sia nel testo originario introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), sia in quello modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CAROSI

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120079

N. **80**

Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana e Puglia - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto di evocazione, nelle delibere delle Giunte regionali, dei parametri competenziali - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorso della Regione Veneto - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto, nella delibera della Giunta regionale, delle ragioni di censura - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia e Umbria - Censura di eccesso di delega - Eccepita evocazione di parametro inconferente - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, art. 77, primo comma: legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Censura di eccesso di delega - Eccepito difetto di valutazione in ordine alla ridondanza della censura sulle attribuzioni regionali - Reiezione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Censura di eccesso di delega - Asserita tardività dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo - Insussistenza.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, e allegato I.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione dell'ambito di applicazione - Precisazione che il codice reca norme "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" "ed altre norme in materia" - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale parziale- Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Principi sulla produzione del diritto in materia turistica - Condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella materia - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Principi in tema di turismo accessibile - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni già di spettanza regionale - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 3 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni che regolano le imprese statali - Ricorso della Regione Umbria - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 4, commi 1 e 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni che regolano le imprese statali - Ricorso della Regione Umbria - Asserita lesione delle competenze regionali in materia di turismo - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 4, commi 1 e 2 dell'allegato 1.
– Costituzione, art. 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione delle strutture ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 8 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 9 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 10 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina della pubblicità dei prezzi, con obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni i prezzi praticati - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 11, comma 1, dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive extralberghiere - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 12 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 13 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione delle strutture ricettive di mero supporto - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 14 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina degli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 15 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disposizioni sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 16 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizioni in materia di agenzie di viaggio e turismo - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 18 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Obbligo per le agenzie di viaggio e turismo di stipulare "congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti" - Ricorso della Regione Veneto - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 19 dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Obbligo per le agenzie di viaggio e turismo di stipulare "congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti" - Ricorso della Regione Veneto - Asserita attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative e legislative delle Regioni in assenza dei presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale - Insussistenza - Disposizioni che si mantengono nell'ambito della materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

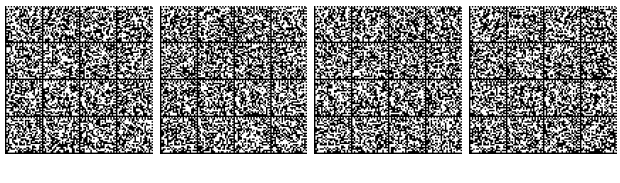
– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 19 dell'allegato 1

– Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118 e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare - Esclusione della nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 20, comma 2, dell'allegato 1.

– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.



Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 21 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Definizione e disciplina dei "sistemi turistici locali" - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 23, commi 1 e 2, dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Ricorso delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Asserito eccesso di delega - Insussistenza - Disposizioni che pongono un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica e che non oltrepassano i limiti della competenza statale - Inammissibilità della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 24 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano - Ricorso delle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto - Asserita attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative in un ambito materiale di competenza legislativa residuale, "turismo", o , in alternativa, in un ambito di competenza legislativa concorrente, "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizioni che pongono un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica e che non oltrepassano i limiti della competenza statale - Non fondatezza della questione.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 24 dell'allegato 1
– Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma e 120; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 30, comma 1, dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma e 117, quarto comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina delle attività di assistenza al turista - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 68 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

Turismo - Decreto delegato recante il codice del turismo - Disciplina della gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici - Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni - Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili - Illegittima introduzione di una disciplina innovativa dei rapporti tra Stato e Regioni, in materia di competenza residuale - Eccesso di delega che ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

– D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 69 dell'allegato 1.
– Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma, 117, quarto comma e 118, primo comma; legge 28 novembre 2005, n. 246.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), e degli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, promossi dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, con ricorsi notificati il 29 luglio-3 agosto 2011, il 4-12 agosto 2011 e il 5 agosto 2011, depositati in cancelleria il 5, il 9 e l'11 agosto 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 75, 76, 80 e 82 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Paola Manuali per la Regione Umbria, Bruno Barel e Luigi Manzi per la Regione Veneto, e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso spedito per la notifica il 29 luglio 2011 e depositato il successivo 5 agosto (reg. ric. n. 75 del 2011), la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) e degli artt. 2, comma 2, 8, comma 2, 16, commi 1 e 2, 20, comma 2, 21, commi 1, 2 e 3, 23, commi 1 e 2, e 24 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1. — L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, dispone che «È approvato il codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui all'allegato 1».

Con il citato decreto, secondo la ricorrente, il Governo avrebbe emanato un nuovo testo normativo, finalizzato a disciplinare in maniera organica la materia "turismo", senza coinvolgere adeguatamente le Regioni. Infatti, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia in esame, già attribuita alla competenza legislativa concorrente, è rientrata tra quelle di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sicché lo Stato non è legittimato a dettare una «legge-quadro» sul turismo, né, *a fortiori*, un «codice», inteso come corpo normativo tendenzialmente completo e organico in una data materia. Lo Stato, osserva la difesa regionale, può emanare «leggi-quadro» soltanto nelle materie di competenza concorrente e procedere alla regolamentazione organica, anche nel dettaglio, delle sole materie attribuite alla sua competenza esclusiva.

In proposito, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in materia di turismo, a partire dalla sentenza n. 197 del 2003, con la quale la Corte ha riconosciuto che, nel nuovo assetto delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la materia "turismo" è assegnata alla potestà legislativa residuale regionale.

Nella sentenza citata la Corte costituzionale ha, tra l'altro, dichiarato inammissibili, per sopravvenuta carenza di interesse, le questioni aventi ad oggetto la legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), proposte da alcune Regioni, in quanto le disposizioni statali impugnate non precludevano l'adozione di apposite normative regionali in materia, né potevano legittimare futuri interventi statali, invasivi della competenza regionale.

La Regione Toscana prosegue ricordando come la competenza residuale delle Regioni nella materia in esame sia stata riaffermata nelle sentenze n. 214 e n. 90 del 2006, con la precisazione, contenuta nella prima delle pronunce indicate, che lo Stato può attribuire funzioni legislative al livello centrale e regolarne l'esercizio, con interventi proporzionati e, in ogni caso, rispettosi del principio di leale collaborazione. Nel relativo giudizio le Regioni avevano impugnato, tra l'altro, i commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, con i quali è stata istituita l'Agenzia nazionale del turismo (in sostituzione dell'ENIT). Queste norme sono state ritenute dalla Corte costituzionale non lesive del riparto di competenze, in quanto rispettose dei criteri di proporzionalità e del principio di leale collaborazione.

Nella specie, osserva la ricorrente, le competenze regionali erano «fatte salve» dalla previsione, all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 35 del 2005, dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del regolamento di organizzazione e di disciplina dell'Agenzia.

L'impostazione di fondo delle sentenze sopra citate avrebbe poi trovato conferma nelle successive sentenze n. 88 del 2007 e n. 76 del 2009.

La Regione Toscana ritiene che la normativa contenuta nel cosiddetto codice del turismo non sia conforme agli indicati requisiti. Si assume infatti che lo Stato abbia disciplinato organicamente l'intera materia del "turismo", andando quindi ben oltre la regolamentazione di quei profili per i quali l'attrazione in sussidiarietà legittimerebbe (o potrebbe legittimare) l'intervento del legislatore statale.

Di qui l'impugnazione per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

1.2. — Peraltro, secondo la Regione ricorrente, la normativa impugnata sarebbe stata adottata in assenza di specifica delega legislativa. La relativa censura potrebbe essere fatta valere nel giudizio in via principale in quanto il vizio denunciato si risolverebbe in una violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo ex art. 117, quarto comma, Cost.

Ciò premesso in punto di ammissibilità delle censure riferite ai parametri non attinenti al riparto di competenze, la ricorrente evidenzia che, per la parte relativa all'approvazione del codice del turismo, il d.lgs. n. 79 del 2011 richiama le deleghe legislative contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), che ha introdotto il meccanismo semplificatorio conosciuto come "sistema taglia-leggi".

La difesa regionale procede quindi ad illustrare il contenuto delle norme richiamate.

L'art. 14 della legge n. 246 del 2005 prevede, al comma 14, la cosiddetta "delega salva-leggi", scaduta il 16 dicembre 2009, per l'adozione di decreti legislativi che individuino le disposizioni legislative da sottrarre alla abrogazione generalizzata, disposta a sua volta dal comma 14-*ter*, con decorrenza dal 16 dicembre 2010.

Il comma 14 indica, tra gli altri, i seguenti princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega: «*d)* identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di

analisi e verifica dell'impatto della regolazione; *e)* organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 15 del medesimo art. 14 conferisce al Governo una ulteriore delega, stabilendo che «I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Infine, il comma 18 dell'art. 14 prevede che «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19».

La ricorrente segnala che, in attuazione delle deleghe fin qui richiamate, è stato emanato soltanto il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), contenente un articolo e due allegati, nei quali sono individuati, in ordine cronologico, 2.375 atti legislativi da salvare rispetto alla cosiddetta "ghigliottina taglia-leggi", e 861 atti legislativi da sottrarre all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 18 febbraio 2009, n. 9.

La difesa regionale rileva che il d.lgs. n. 179 del 2009 ha omesso di organizzare per materie o per settori omogenei le disposizioni antecedenti al 1970 da sottrarre al meccanismo abrogativo, come invece previsto dalla delega. Pertanto, sarebbe venuto meno il presupposto fondamentale delle "deleghe al riassetto" previste dai commi 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, con la conseguenza che l'impugnato d.lgs. n. 79 del 2011 sarebbe stato emanato in carenza di potere legislativo delegato.

Inoltre, prosegue la ricorrente, la delega è stata esercitata nonostante l'avvenuta scadenza del termine fissato nel già richiamato comma 18 dell'art. 14.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 179 del 2009 sarebbe dunque illegittimo, per contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto il potere legislativo del Governo sarebbe stato esercitato «in assenza di delega legislativa, al di fuori dell'ambito oggettivo da questa individuato e, comunque, sulla base di una norma di delega del tutto priva di oggetto e ormai scaduta e, pertanto, carente anche in relazione alla fissazione di adeguati princìpi e criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato».

1.3. — La Regione Toscana procede quindi all'esame delle ulteriori norme impugnate, tutte inserite nell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

1.3.1. — In particolare, è censurato l'art. 2, comma 2, del suddetto allegato 1, il quale prevede che «L'intervento legislativo dello Stato in materia di turismo è, altresì, consentito quando sussistono le seguenti esigenze di carattere unitario: *a)* valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese; *b)* riordino e unitarietà dell'offerta turistica italiana».

La disposizione impugnata è preceduta dal comma 1, del seguente tenore: «L'intervento legislativo dello Stato nella materia del turismo è consentito quando il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza legislativa statale esclusiva o concorrente».

A parere della ricorrente, la norma di cui al comma 2 è illegittima in quanto realizza una avocazione da parte dello Stato delle sole funzioni legislative, senza alcun collegamento o riferimento a quelle amministrative, con inversione dello schema di chiamata in sussidiarietà elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, ponendosi, quindi, in contrasto con le regole del riparto di competenze e precisamente con gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

Sul punto, la difesa regionale ribadisce che l'avocazione allo Stato della funzione legislativa in relazione a materie di potestà concorrente o residuale è ammissibile solo per l'esercizio di funzioni specifiche e definite, mentre la norma impugnata si limita ad individuare obiettivi generali, realizzando per questo verso «una generalizzata ed indefinita avocazione di funzioni legislative spettanti alle Regioni».

1.3.2. — Oggetto di specifica impugnazione è anche l'art. 8, comma 2, dell'allegato 1, secondo cui «Per attività ricettiva si intende l'attività diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità esercitata nelle strutture ricettive. Nell'ambito di tale attività rientra altresì, unitamente alla prestazione del servizio ricettivo, la somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati, nonché la fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva o strumenti informatici, cartoline e francobolli alle persone alloggiate, nonché la gestione, ad uso esclusivo

di dette persone, attrezzature e strutture a carattere ricreativo, per le quali è fatta salva la vigente disciplina in materia di sicurezza. Nella licenza di esercizio di attività ricettiva è ricompresa anche la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande per le persone non alloggiate nella struttura nonché, nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente, per le attività legate al benessere della persona o all'organizzazione congressuale».

Secondo la ricorrente, il suddetto art. 8, comma 2, solo in apparenza si limita a definire l'attività ricettiva, apportando, in realtà, modifiche sostanziali all'attuale disciplina, in quanto ricomprende, nella licenza di esercizio dell'attività in parola, la licenza per la somministrazione di alimenti e bevande anche alle persone non alloggiate.

La ricorrente osserva come, per effetto della norma censurata, si determini un regime giuridico «incomprensibile», applicabile in maniera diversa a seconda che sia svolta esclusivamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, ovvero anche quella ricettiva, giacché soltanto nel primo caso l'attività rimarrebbe assoggettata alla disciplina dettata in materia di commercio.

In tal modo risulterebbero violate le competenze regionali in materia di turismo e commercio, attribuite alla competenza residuale delle Regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost.

La difesa regionale richiama la sentenza n. 339 del 2007 della Corte costituzionale, che ha scrutinato disposizioni analoghe a quella oggi censurata ed ha dichiarato fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 4, commi 3 e 4, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), concernente la disciplina delle attività agrituristiche.

Nell'occasione, la Corte ha ritenuto che la disposizione contenuta nel comma 3, in quanto introduttiva di una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, operasse esclusivamente nelle materie agricoltura e turismo, e pertanto fosse lesiva delle prerogative costituzionali delle Regioni, alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale.

Allo stesso modo, la disposizione contenuta nell'art. 4, comma 4, della legge n. 96 del 2006, la quale fissava una serie di criteri che l'impresa agrituristica avrebbe dovuto rispettare nella somministrazione di pasti e di bevande, è stata considerata dalla Corte lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare aspetti inerenti l'attività agrituristica.

1.3.3. — Gli art. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3, dell'allegato 1, prevedono che siano assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – come disciplinata dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – rispettivamente l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive e l'apertura, il trasferimento e le modificazioni concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo.

A parere della Regione Toscana, si tratta di disposizioni con le quali lo Stato è intervenuto su procedimenti amministrativi relativi alla materia del "turismo", di competenza residuale delle Regioni. Sarebbero dunque violati gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

È nuovamente richiamata la sentenza n. 339 del 2007, nella quale la Corte costituzionale ha affermato, tra l'altro, che le norme statali recanti la disciplina del procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché della comunicazione delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, «attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato».

La ricorrente sottolinea come la Corte costituzionale si sia espressa in termini analoghi nella sentenza n. 76 del 2009, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008). Nella pronunzia da ultimo citata, la Corte – dopo aver ribadito che «con riguardo al settore turistico […] la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare meglio l'attività turistica sul piano economico interno e internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006)» – ha precisato che «una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo (in particolare introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali)». Pertanto, la Corte ha ritenuto che la norma impugnata dovesse prevedere «l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni», anziché la mera acquisizione di un parere di quest'ultima.

La difesa della Regione Toscana osserva come la disposizione oggetto dell'odierno ricorso non preveda alcuna intesa con le Regioni, donde la violazione del principio di leale collaborazione.

D'altra parte, la disciplina in esame non sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, in quanto essa riguarda essenzialmente il rapporto tra la pubblica amministrazione e

gli operatori privati, non «la concorrenza tra imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere».

Le disposizioni impugnate nemmeno potrebbero essere ascritte alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pure di competenza legislativa esclusiva statale, pena la configurazione di un titolo «generale» di intervento statale su tutta l'attività amministrativa regionale e locale.

Nella specie, del resto, non è predeterminato il livello della prestazione, e il momento in cui l'attività può essere iniziata non costituisce una prestazione concernente un diritto.

La difesa regionale evidenzia come, una volta esclusi i due titoli di competenza statale di cui sopra, le disposizioni impugnate ricadano nella materia "turismo" o al più in quella del "commercio", e cioè in materie di potestà legislativa residuale delle Regioni, con conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

1.3.4. — L'art. 20, comma 2, dell'allegato 1 prevede che «l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio».

In proposito, la ricorrente richiama le argomentazioni svolte in riferimento agli artt. 16 e 21 dell'allegato 1, tenuto conto che pure la disposizione contenuta nell'art. 20, comma 2, è volta a disciplinare i procedimenti amministrativi, «senza che tale disciplina sia necessitata dall'esercizio di una competenza esclusiva statale».

A ciò conseguirebbe la violazione delle attribuzioni regionali in materia di turismo e di commercio, e quindi degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

1.3.5. — La Regione Toscana impugna anche l'art. 23, commi 1 e 2, dell'allegato 1, in quanto conterrebbe una previsione non riconducibile ad un titolo di competenza statale.

Le norme impugnate, infatti, definiscono i «sistemi turistici locali», prevedendone il riconoscimento da parte delle Regioni.

Secondo la ricorrente, i commi 1 e 2 dell'art. 23 recherebbero disposizioni di dettaglio in materia di turismo, come tali lesive del disposto del quarto comma dell'art. 117 Cost. Inoltre, non sussisterebbero le condizioni per ritenere legittima la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, in quanto le disposizioni in esame non riguardano funzioni e competenze amministrative, bensì contengono prescrizioni generali, destinate ad essere attuate dalle Regioni e dagli enti locali. Proprio quest'ultimo assunto dimostrerebbe l'insussistenza della necessità di avocare allo Stato le funzioni amministrative e quelle legislative in materia.

La difesa regionale ricorda, inoltre, come la Corte costituzionale abbia ritenuto legittimo il ricorso alla chiamata in sussidiarietà in materia di turismo a condizione che esistano esigenze unitarie connesse alla promozione del sistema turistico nazionale, in particolare nei rapporti con l'estero. Condizione, quest'ultima, che non sussisterebbe nel caso di specie, trattandosi di azioni per le quali il livello regionale risulta adeguato.

In ogni caso, precisa la difesa regionale, la suddetta previsione sarebbe illegittima in quanto non lascia margini di intervento alle Regioni, che devono soltanto provvedere a riconoscere le strutture definite dalla legge statale, e ciò in una materia rimessa alla competenza residuale regionale, anche con riguardo ai rapporti con gli enti locali.

Risulterebbero dunque violati gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

1.3.6. — Da ultimo, è impugnato l'art. 24 dell'allegato 1, il quale dispone che «Nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

La ricorrente osserva come la disposizione in esame si collochi all'incrocio tra due materie: da un lato, il turismo, rimesso alla potestà residuale regionale, e, dall'altro lato, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», di competenza concorrente.

Al riguardo, la Regione Toscana assume che l'attività promozionale prevista dalla norma impugnata ben possa essere svolta a livello regionale, non sussistendo valide ragioni per cui lo Stato debba operare secondo il meccanismo della chiamata in sussidiarietà. In ogni caso, la norma impugnata non avrebbe rispettato i requisiti procedimentali previsti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittimità della chiamata in sussidiarietà; il censurato art. 24 non prevede, infatti, che l'attività promozionale assegnata allo Stato sia esercitata previa una necessaria intesa in sede di Conferenza unificata, qualora gli interventi si pongano su un livello sovraregionale, o direttamente con la Regione interessata, nel caso di interventi limitati al territorio di quest'ultima.

A tal proposito, la difesa regionale richiama la sentenza n. 94 del 2008, nella quale la Corte costituzionale ha sottolineato il necessario coinvolgimento delle Regioni anche nelle procedure di adozione delle misure di sostegno al settore turistico.

In definitiva, l'art. 24, incidendo su profili attinenti alle materie del turismo e della valorizzazione dei beni culturali, senza prevedere la necessaria intesa con le Regioni, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

2. — Con ricorso spedito per la notifica il 4 agosto 2011 e depositato il successivo 5 agosto (reg. ric. n. 76 del 2011), la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 e degli artt. 2, comma 2, 8, comma 2, 16, commi 1 e 2, 20, comma 2, 21, commi 1, 2 e 3, 23, comma 1, e 24 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

2.1. — La ricorrente premette che con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 è stato approvato il «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell'allegato 1, mentre la rimanente parte del decreto ha modificato ed integrato il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), in attuazione della direttiva 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio).

La difesa regionale osserva che, per questa seconda parte del d.lgs. n. 79 del 2011, estranea al presente ricorso, il decreto trova il proprio fondamento nella delega legislativa contenuta negli artt. 1 e 2 e nell'allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009). Diversamente, per la parte relativa all'approvazione del cosiddetto codice del turismo, il decreto in questione, secondo quanto risulta dalla relativa premessa, dovrebbe trovare fondamento nelle deleghe legislative di cui all'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005, cioè in quelle norme che hanno delineato il complesso meccanismo semplificatorio, comunemente definito "sistema taglia-leggi".

Quanto all'*iter* procedimentale che ha preceduto l'emanazione del d.lgs. n. 79 del 2011, la Regione Puglia ricorda, tra l'altro, che sullo schema di decreto la Conferenza unificata ha espresso, in data 18 novembre 2010, un parere positivo per la parte attuativa della delega di cui alla legge n. 96 del 2010, e negativo per la parte relativa al cosiddetto codice del turismo. Il Consiglio di Stato ha, invece, espresso sul medesimo schema un parere favorevole con condizioni e osservazioni.

2.2. — In primo luogo, la Regione Puglia impugna l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione alla lesione delle attribuzioni spettanti alle Regioni in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, la difesa regionale rileva che le deleghe contenute nei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 sono scadute in data 16 dicembre 2009 (e comunque non oltre il 16 marzo 2010, in forza della previsione contenuta nell'ultimo periodo del comma 22 del medesimo art. 14 della legge n. 246 del 2005). Inoltre, sempre secondo la ricorrente, la delega di cui al comma 14 abilita il Governo alla sola adozione di decreti meramente ricognitivi delle disposizioni legislative anteriori al 1970 da mantenere in vigore, sottraendole agli effetti abrogativi della cosiddetta clausola ghigliottina (è richiamata la sentenza n. 346 del 2010 della Corte costituzionale).

Alla luce di quanto appena riferito, la ricorrente sostiene che l'unica delega legislativa astrattamente in grado di fondare il potere del Governo di approvare il codice del turismo è quella contenuta nel comma 18 del citato art. 14, per la parte relativa all'emanazione di disposizioni «di riassetto». La suddetta previsione, sostituita dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), stabilisce che «entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19».

Sarebbe evidente, a parere della Regione Puglia, che una delega siffatta, limitata al «riassetto» dell'esistente, non possa abilitare il Governo ad adottare il codice del turismo, come non aveva mancato di rilevare la Conferenza unificata, nel parere negativo espresso in data 18 novembre 2010 sullo schema di decreto legislativo, in riferimento alla parte relativa all'approvazione del suddetto codice.

A ciò conseguirebbe, sempre secondo la ricorrente, l'illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 77, primo comma, Cost., anche nell'ipotesi in cui si accedesse all'interpretazione sistematica della normativa

contenuta nell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, indicata dal Consiglio di Stato, sezioni riunite prima e normativa, nel parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, infatti, che la delega al «riassetto», contenuta nel comma 18 del citato art. 14, sia autonoma rispetto a quella integrativo-correttiva pure indicata nel medesimo comma 18, e che pertanto essa valga sostanzialmente come «proroga» per un ulteriore biennio della delega al «riassetto» prevista dal comma 15 e già scaduta il 16 dicembre 2009. Il predetto parere conclude, sul punto, affermando che «quanto all'oggetto […] della delega esso è e rimane quello previsto dall'art. 14, comma 15, della legge n. 246 del 2005, e cioè il riassetto della materia oggetto dei decreti legislativi di cui al comma 14. Si evidenzia, in questa prospettiva, il legame che unisce la fase di riassetto, da compiersi ai sensi del nuovo comma 18, con la fase, in precedenza svolta, di identificazione della disciplina da mantenere in vigore. L'opera di riassetto può, infatti, essere realizzata per la prima volta nel biennio di cui all'art. 14, comma 18, ma è comunque sequenzialmente collegata con l'attività svolta nelle fasi precedenti» (punto 8 del Considerato).

La difesa regionale osserva come anche siffatta interpretazione non consenta di ritenere il codice del turismo esente da vizi di costituzionalità relativi al suo procedimento di formazione. Al riguardo, la Regione Puglia ricorda che l'art. 14 della legge n. 246 del 2005 prevede, al comma 14, la cosiddetta "delega salva-leggi", scaduta il 16 dicembre 2009, per l'adozione di decreti legislativi recanti l'individuazione delle disposizioni legislative da sottrarre all'abrogazione generalizzata, disposta a sua volta dal comma 14-*ter*, a decorrere dal 16 dicembre 2010.

Il comma 14 indica, tra i princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, quello dell'«organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse» (lettera *e)*.

Il successivo comma 15 conferisce al Governo una ulteriore delega, da esercitare con gli stessi decreti legislativi di cui al comma 14 (dunque, sempre entro il 16 dicembre 2009), stabilendo che questi ultimi «provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Secondo la Regione Puglia, il tenore della disposizione da ultimo richiamata rende palese che la delega al «riassetto» contenuta nel comma 15 dell'art. 14 non ha un «oggetto definito», dovendolo mutuare dai decreti legislativi attuativi della delega cosiddetta "salva-leggi", contenuta nel comma 14. Si tratta dunque di una delega con oggetto indefinito, ma «definibile» attraverso successivi atti normativi.

In base a queste previsioni, dunque, sarebbe stato possibile per il Governo esercitare la prima delega, prevista nel comma 14, e in tal modo determinare una pluralità di «oggetti definiti», sui quali poi esercitare la delega al «riassetto» prevista nel comma 15, o, scaduta quest'ultima, quella di cui al comma 18, come prospettato dal Consiglio di Stato.

Tuttavia, prosegue la difesa regionale, anche ad ammettere la conformità a Costituzione di questa soluzione ermeneutica, resta il fatto che nulla di tutto ciò si è verificato. Infatti, ad eccezione del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), non rilevante in questa sede, l'esercizio delle deleghe previste nei citati commi 14 e 15 ha condotto all'emanazione del solo d.lgs. n. 179 del 2009 (entrato in vigore il 15 dicembre 2009), il quale contiene due elenchi, ordinati secondo il criterio cronologico, di atti legislativi da salvare rispetto alla cosiddetta "ghigliottina taglia-leggi" e di atti legislativi da sottrarre all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008.

Il d.lgs. n. 179 del 2009, a parere della ricorrente, si pone in palese contrasto con il principio della delega di cui all'art. 14, comma 14, lettera *e)*, della legge n. 246 del 2005, giacché non contiene alcuna distinzione o organizzazione «per materie» o «per settori omogenei» delle disposizioni individuate. Inoltre, anche a prescindere dalla illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 179, la mancata organizzazione «per materie» o «per settori omogenei» delle disposizioni «salvate» dall'abrogazione generalizzata ha determinato il venir meno del presupposto fondamentale delle deleghe al «riassetto», contenute nei commi 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005.

A ragionare diversamente, ammettendo cioè che il comma 18 abbia legittimato il Governo ad emanare decreti legislativi di riassetto nei due anni successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 179 del 2009, e che tale riassetto debba coinvolgere anche le disposizioni legislative successive al 1° gennaio 1970, si arriverebbe a teorizzare che il Parlamento abbia conferito al Governo una delega a riformare l'intero ordinamento legislativo statale senza alcun limite che valga a definire l'ambito oggettivo dell'intervento.

È chiaro allora, prosegue la ricorrente, che il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione di cui all'art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005 restringe il campo a due possibili soluzioni, in grado di evitare l'illegittimità costituzionale della delega: *a)* ritenere che la delega al riassetto presupponga la previa organizzazione delle disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970 per materie o per settori omogenei, così da avere un «oggetto definito»; *b)* ritenere che il riassetto (ex commi 15 e 18 dell'art. 14) sia riferito alle sole disposizioni legislative

anteriori al 1° gennaio 1970 e fatte salve con il d.lgs. n. 179 del 2009, con la conseguenza che quelle successive alla predetta data possono essere prese in considerazione soltanto «al fine di armonizzare» le prime con queste ultime.

Entrambe le soluzioni interpretative, conclude sul punto la difesa regionale, portano a ritenere palesemente illegittimo il d.lgs. n. 79 del 2011, nella parte in cui approva il codice del turismo, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Nell'ipotesi sub *a)*, il decreto sarebbe incostituzionale perché il Governo ha agito in assoluta carenza di potere, non sussistendo né i presupposti generali della delega al «riassetto», né un'altra delega avente ad oggetto il riassetto della normativa in tema di ordinamento e di mercato del turismo.

Nell'ipotesi sub *b)*, l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 79 del 2011 deriverebbe dal fatto che il Governo ha ecceduto i limiti della delega per la parte in cui ha provveduto al riassetto dell'intera disciplina legislativa statale esistente in materia di turismo, senza limitarsi alle sole disposizioni anteriori al 1970, mantenute in vigore dal d.lgs. n. 179 del 2009.

2.2.1. — Qualora gli argomenti finora svolti non dovessero risultare condivisibili, la Regione Puglia chiede che la Corte sollevi davanti a se stessa, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005 in quanto contenente una delega priva di oggetto.

Al riguardo, la difesa regionale rileva che la delega di cui al comma 18 non potrebbe definirsi ad «oggetto definito» ove si ritenesse conferita al Governo la potestà di provvedere al riassetto di tutta la legislazione statale vigente, distinguendola in base al solo «criterio soggettivo» della struttura amministrativa competente. Se così fosse, secondo la ricorrente, saremmo in presenza di una «abilitazione take away», rivolta a ciascuna amministrazione dello Stato, a scegliere liberamente, di volta in volta, i materiali legislativi da «riassettare», e a confezionare a piacimento la riforma – più o meno organica – della «propria» legislazione.

Inoltre, la definizione dell'oggetto della delega al riassetto non potrebbe dedursi dal richiamo, operato dal comma 15 dell'art. 14, ai princìpi e criteri direttivi di cui all'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), non trattandosi di criteri specifici per una determinata materia.

Per le ragioni anzidette, la ricorrente insiste affinché la Corte sollevi davanti a se stessa, in riferimento all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005, dall'accoglimento della quale dovrebbe derivare la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 e dell'intero allegato 1.

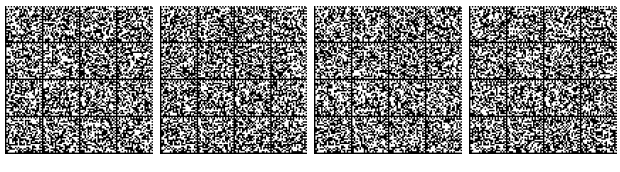
2.2.2. — La ricorrente sostiene che la propria legittimazione ad evocare parametri estranei al riparto di competenze tra Stato e Regioni discenda dal fatto che la violazione degli stessi ridonda, nel caso di specie, nella lesione delle sfere di autonomia riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost. La materia del "turismo" appartiene infatti alla competenza residuale delle Regioni, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto, e la normativa statale oggetto di impugnazione risulta finalizzata a vincolare le Regioni nell'esercizio di tale competenza nonché di rilevanti e numerose funzioni amministrative ad esse spettanti, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

2.3. — In via subordinata, la Regione Puglia impugna alcune norme del codice del turismo, in quanto invasive delle competenze legislative o amministrative ad essa costituzionalmente attribuite.

2.3.1. — Preliminarmente, la ricorrente argomenta sull'inquadramento della materia "turismo" nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., richiamando in particolare le numerose pronunce della Corte costituzionale, successive alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che hanno riconosciuto la competenza regionale in questo ambito (sono richiamate le sentenze n. 197 del 2003, n. 214 del 2006, n. 88 del 2007, n. 339 del 2007, n. 94 del 2008, n. 76 del 2009, n. 16 del 2010).

La stessa ricorrente riconosce, peraltro, che lo Stato, in taluni casi, è legittimato ad intervenire nella materia del turismo; ciò avviene in relazione alle materie cosiddette trasversali, quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il coordinamento informativo statistico e informatico, ovvero quando talune funzioni amministrative non possano essere efficacemente svolte a livello regionale. In questo secondo caso, lo Stato avoca a sé l'esercizio di dette funzioni amministrative, congiuntamente alle corrispondenti funzioni legislative, secondo lo schema della cosiddetta chiamata in sussidiarietà.

Anche nella materia del turismo è dunque possibile che si realizzi tale meccanismo, come la giurisprudenza costituzionale ha affermato nelle già citate sentenze n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006, ma ciò deve avvenire secondo lo «statuto» elaborato dalla stessa Corte costituzionale nelle note sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 (la ricorrente richiama anche le più recenti sentenze n. 165 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010).



Infine, lo Stato può disciplinare ambiti materiali che si pongono in stretta correlazione con quello del turismo o che hanno una indubbia influenza sulle attività che si riferiscono ad esso, come ad esempio nel caso delle «professioni» o dell'«ordinamento civile», cui sono riconducibili, secondo la Regione Puglia, numerose disposizioni del codice del turismo.

In sostanza, il riconoscimento della competenza legislativa residuale regionale nella materia del turismo non esclude la possibilità, per lo Stato, di incidere con proprie discipline legislative su tale settore o su settori contigui.

Nel caso di specie, però, lo Stato si sarebbe mosso nella prospettiva della «legge-quadro», e cioè della competenza concorrente in materia di turismo, esistente prima della riforma costituzionale del 2001. Pertanto, il cosiddetto codice del turismo sarebbe stato costruito «con un impianto essenzialmente distonico rispetto all'attuale assetto delle competenze».

Alla luce di quanto detto, la ricorrente sostiene che il codice del turismo non sia integralmente incostituzionale, ma lo sia solo in alcune sue norme, che vengono specificamente censurate.

2.3.2. — La Regione Puglia procede quindi all'esame delle disposizioni contenute negli artt. 2, comma 2, 8, comma 2, 16, commi 1 e 2, 20, comma 2, 21, commi 1, 2 e 3, 23, comma 1, e 24 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 79 del 2011, e illustra i motivi di censura.

Gli argomenti svolti dalla ricorrente sono sostanzialmente analoghi a quelli sintetizzati nel punto 1.3 in riferimento al ricorso della Regione Toscana. Si può pertanto fare rinvio alla richiamata sintesi.

3. — Con ricorso notificato il 4 agosto 2011 e depositato il successivo 9 agosto (reg. ric. n. 80 del 2011), la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 e, in subordine, degli artt. 2, comma 2, 4, commi 1 e 2, 8, comma 2, 16, commi 1 e 2, 20, comma 2, 21, commi 1, 2 e 3, 23, commi 1 e 2, 24 e 30, comma 1, dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

3.1. — La ricorrente richiama in sintesi il contenuto del d.lgs. n. 79 del 2011, e, in particolare, dell'art. 1, con il quale è approvato il «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui all'allegato 1», e quindi espone i motivi per cui la normativa in oggetto sarebbe illegittima, in quanto introdotta dal Governo in assenza di delega legislativa o, in alternativa, sulla base di una delega priva di oggetto, ovvero scaduta.

Gli argomenti svolti dalla ricorrente sono sostanzialmente analoghi a quelli sintetizzati nel punto 2 in riferimento al ricorso della Regione Puglia, a partire dal riepilogo della disciplina della delega conferita dal Parlamento al Governo con l'art. 14, commi 14, 15 e 18, della legge n. 246 del 2005, con i relativi aspetti problematici riguardanti l'interpretazione delle indicate disposizioni.

Si può pertanto fare rinvio alla richiamata sintesi con la precisazione che, a differenza della Regione Puglia, l'odierna ricorrente non chiede alla Corte di sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale della delega sopra richiamata.

3.2. — La Regione Umbria procede quindi ad illustrare le censure prospettate, in via subordinata, nei confronti delle disposizioni contenute negli artt. 2, comma 2, 4, commi 1 e 2, 8, comma 2, 16, commi 1 e 2, 20, comma 2, 21, commi 1, 2 e 3, 23, commi 1 e 2, 24 e 30, comma 1, dell'allegato 1.

Anche a tale riguardo, la parziale identità tra gli argomenti svolti dall'odierna ricorrente e quelli prospettati nei ricorsi delle Regioni Toscana e Puglia suggerisce di rinviare alle sintesi già svolte nei paragrafi precedenti, evidenziando nel prosieguo soltanto le ragioni di censura prospettate nei confronti delle norme contenute negli artt. 4, commi 1 e 2, e 30, comma 1, dell'allegato 1, non impugnate né dalla Regione Toscana né dalla Regione Puglia.

3.2.1. — L'art. 4, comma 1, dell'allegato 1 reca la definizione di impresa turistica, mentre il comma 2 prevede che «l'iscrizione al registro delle imprese, di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580 […], ovvero al repertorio delle notizie economiche e amministrative laddove previsto, costituiscono condizione per usufruire delle agevolazioni, dei contributi, delle sovvenzioni, degli incentivi e dei benefici di qualsiasi genere ed a qualsiasi titolo riservate all'impresa turistica».

Secondo la ricorrente la previsione da ultimo indicata sarebbe lesiva della competenza regionale in materia di turismo, in quanto condiziona la concessione di benefici economici in favore delle imprese turistiche alla previa iscrizione delle stesse al registro delle imprese ovvero al repertorio delle notizie economiche e amministrative.

La violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. risulterebbe ancor più evidente leggendo il comma 2 in combinato disposto con il comma 1 dell'art. 4, giacché limiterebbe il potere delle Regioni di erogare benefici alle sole imprese turistiche che rientrano nella definizione dettata nel comma 1, peraltro priva di riscontro nella disciplina del codice civile.

3.2.2. — L'art. 30, comma 1, dell'allegato 1 prevede che «al fine di aumentare la competitività del settore e l'offerta dei servizi turistici a favore dei visitatori nazionali ed internazionali, lo Stato promuove ogni iniziativa volta ad agevolare e favorire l'accesso ai servizi pubblici e nei luoghi aperti al pubblico dei turisti con animali domestici al seguito».

La ricorrente osserva come la norma statale realizzi l'attrazione di funzioni in materia di turismo senza che si possano scorgere ragioni di carattere unitario tali da giustificare la significativa deroga alle regole sul riparto di competenza, essendo il livello regionale del tutto adeguato all'esercizio delle predette funzioni. In ogni caso, poi, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, sicché sarebbe evidente la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

4. — Con ricorso notificato il 5 agosto 2011 e depositato il successivo 11 agosto (reg. ric. n. 82 del 2011), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 e degli artt. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 68 e 69 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

4.1. — La ricorrente espone diffusamente le ragioni dell'impugnativa che investe in via principale l'intera normativa statale contenuta nell'allegato 1, approvato dall'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, e in subordine numerose disposizioni contenute nello stesso allegato.

La censura prospettata in via principale, finalizzata alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo» di cui all'allegato 1, è formulata in riferimento all'art. 76 Cost.: secondo la Regione Veneto il d.lgs. n. 79 del 2011 sarebbe stato emanato in assenza di delega, o comunque in violazione della delega sulla quale dichiara di fondarsi.

In proposito, la ricorrente svolge argomenti sostanzialmente riconducibili a quelli rappresentati nel ricorso proposto dalla Regione Puglia, alla cui sintesi si fa rinvio. Ciò vale anche con riguardo all'istanza formulata affinché la Corte, ove ritenesse legittimo l'esercizio della delega contenuta nell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, sollevi dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale della normativa di delega, in particolare del citato art. 14, comma 18 (in relazione ai commi 14 e 15), per violazione degli artt. 76, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.

4.2. — La Regione Veneto impugna altresì singole disposizioni del cosiddetto codice del turismo, precisando che le relative censure debbono intendersi comunque estese all'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, di approvazione dell'allegato 1.

Gli artt. 1 e 2 di quest'ultimo, dai quali risulta il dichiarato intento del legislatore statale di adottare una disciplina organica della materia, senza la previsione della necessaria intesa con le Regioni, si porrebbero in contrasto con le regole del riparto di competenza e con il principio di leale collaborazione.

In particolare, il comma 2 dell'art. 2 avrebbe disposto una «generale» avocazione allo Stato della competenza legislativa in materia di turismo, stante la genericità e indeterminatezza delle esigenze unitarie ivi rappresentate. Il comma 3 dello stesso art. 2, invece, risulterebbe equivoco nella parte in cui fa riferimento all'attribuzione delle funzioni amministrative «esercitate dallo Stato di cui ai commi 1 e 2». I commi 1 e 2, infatti, non riguardano funzioni amministrative bensì competenze legislative. Ciò comporta che il citato comma 3, ove interpretato come inclusivo di tutte le funzioni amministrative riconducibili alle competenze legislative indicate nei commi procedenti, determina una significativa compressione delle competenze amministrative regionali in materia di turismo, in assenza di condizioni che ne giustifichino l'avocazione, e in attuazione di un «rovesciamento» dello schema della chiamata in sussidiarietà.

Allo stesso modo, il successivo art. 3 del cosiddetto codice del turismo, il quale impone allo Stato il compito di garantire che le persone con disabilità (motorie, sensoriali e intellettive) possano fruire dell'offerta turistica, a parità di qualità e senza aggravio di costi rispetto agli altri fruitori, determina l'avocazione di funzioni amministrative generiche in assenza di comprovata inadeguatezza delle Regioni allo svolgimento di tali funzioni. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.

La ricorrente impugna gli artt. 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16 del cosiddetto codice del turismo, con i quali sarebbe stata introdotta una disciplina di dettaglio in assenza di un titolo di competenza esclusiva statale, e in carenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà.

Con gli artt. 8 e 9, le strutture ricettive sono classificate in modo analitico; l'art. 10 riserva allo Stato la fissazione di standard qualitativi e istituisce un sistema di rating associabile alle «stelle» che contrassegnano il livello attribuito agli esercizi alberghieri; con gli artt. 12, 13 e 14 sono qualificate le strutture ricettive extralberghiere, all'aperto, e di mero supporto; l'art. 15 riserva allo Stato la fissazione di standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni ai fini della classificazione delle strutture ricettive; l'art. 16 prevede l'applicazione della speciale disciplina dello sportello unico, a fini di semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Le predette disposizioni, si osserva dalla ricorrente, intervengono sulla materia già regolata dagli articoli da 22 a 43 della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

Peraltro, prosegue la difesa regionale, con riguardo alle funzioni amministrative di classificazione delle strutture ricettive (art. 13, comma 8), di rilascio della licenza di esercizio (art. 8, comma 2), e di ricevimento e controllo della SCIA (art. 16), non è prevista alcuna avocazione delle stesse funzioni ad autorità statali, con la conseguenza che viene meno la possibile giustificazione dell'intervento statale sul piano organizzativo, confermandosi l'avocazione della mera competenza legislativa, per disciplinare «la parte principale della materia del turismo» in sostituzione delle Regioni.

Le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.; inoltre, nella parte in cui la definizione dell'attività ricettiva è volta a specificare quali attività accessorie sono comprese nella relativa licenza di esercizio (somministrazione di alimenti e bevande, fornitura di generi di varia natura), potrebbe profilarsi la violazione delle competenze regionali nella materia del commercio, anch'essa attribuita alla competenza residuale delle Regioni.

La ricorrente procede all'esame dell'impugnato art. 11, comma 1, del cosiddetto codice del turismo, che prevede l'obbligo a carico degli operatori turistici di comunicare i prezzi praticati «secondo quanto disciplinato dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano».

In tal modo, osserva la difesa regionale, viene imposto alle Regioni di disciplinare l'obbligo a carico degli operatori, sul presupposto che le stesse Regioni dispongano del relativo potere. Ma ciò contrasta con il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. in forza del quale la materia dei prezzi delle strutture ricettive appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, poiché rientra nella generale competenza statale riguardante il «complesso delle strutture commerciali» (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 370 e 188 del 1992).

Pertanto, il citato art. 11, comma 1, in quanto impone alle Regioni un intervento normativo nel settore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost.

Gli artt. 18, 19, 20 e 21 del codice in esame intervengono sulla disciplina del turismo operando la definizione e classificazione degli operatori (art. 18), imponendo loro l'obbligo di assicurazione (art. 19), riservando allo Stato la fissazione dei requisiti professionali dei direttori tecnici (art. 20) e disponendo misure di semplificazione amministrativa (art. 21).

La difesa regionale evidenzia come, fatta eccezione per l'art. 20, le predette disposizioni regolino segmenti della materia disciplinati dalla già richiamata legge regionale n. 33 del 2002, negli articoli da 62 a 81, in assenza di un titolo di legittimazione dell'intervento statale.

Quest'ultimo non sarebbe giustificabile alla stregua della chiamata in sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118 Cost., giacché non è individuata alcuna funzione amministrativa da avocare allo Stato, essendo di contro evidente l'avocazione della mera competenza legislativa al fine di disciplinare la materia in sostituzione delle Regioni; di conseguenza, le disposizioni contenute negli artt. 18, 19 e 21 si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.

Sono quindi esaminati gli impugnati artt. 68 e 69 del cosiddetto codice del turismo.

L'art. 68 istituisce un servizio di assistenza al turista ed uno sportello del turista, a cura del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, e l'art. 69 configura una procedura di gestione dei reclami, affidata al medesimo Dipartimento.

L'art. 69, comma 3, prevede che il Dipartimento comunichi l'esito dell'attività istruttoria svolta a seguito del reclamo, ma non indica quali provvedimenti possono essere adottati, di modo che vi sarebbe una «assoluta indeterminatezza quanto al potere demandato alla pubblica amministrazione», e ciò non consentirebbe di verificare la sussistenza delle condizioni necessarie per realizzare l'avocazione allo Stato di funzioni amministrative in via di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118 e nel rispetto dell'art. 120 Cost.

Inoltre, poiché l'art. 69, comma 4, rimanda ad un regolamento la definizione dei provvedimenti sanzionatori a carico degli operatori turistici, sarebbe violato, oltre al principio di legalità, anche l'art. 117, sesto comma, Cost. che riserva allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva.

La ricorrente segnala, ancora, il mancato coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei reclami, in violazione del principio di leale collaborazione.

La stessa ricorrente sottolinea, infine, come l'attribuzione di nuove funzioni ad una struttura amministrativa governativa, qual è il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, nonostante l'abrogazione della legge istitutiva del Ministero del turismo (legge 31 luglio 1959, n. 617, recante «Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo») a seguito del *referendum* svoltosi il 18 aprile 1993, renda «se possibile ancor più evidente la generale

finalità del Governo di riappropriarsi di competenze e funzioni nella materia del turismo, nonostante la scelta contraria compiuta dal legislatore costituzionale».

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in ciascuno dei giudizi chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

La difesa statale svolge argomentazioni analoghe in tutti gli atti di costituzione, che, pertanto, possono essere esaminati congiuntamente.

5.1. — Con riferimento alle questioni promosse dalle Regioni Toscana (reg. ric. n. 75 del 2011) e Puglia (reg. ric. n. 76 del 2011), aventi ad oggetto l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, la difesa statale preliminarmente eccepisce l'inammissibilità dei relativi ricorsi, sul rilievo della mancata indicazione dei parametri evocati – gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost. – nelle rispettive delibere regionali con le quali è stata autorizzata la proposizione dei ricorsi.

Analoga eccezione è formulata con riferimento alle questioni promosse dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 82 del 2011), aventi ad oggetto sia l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, sia le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 68 e 69 dell'allegato 1 al predetto decreto. Anche in questo caso, secondo l'Avvocatura dello Stato, la delibera regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso non conterrebbe l'indicazione dei parametri.

Ancora in via preliminare, in riferimento alle questioni promosse dalle Regioni Toscana (ric. n. 75 del 2011), Puglia (ric. n. 76 del 2011) e Umbria (ric. n. 80 del 2011), la difesa statale eccepisce l'inammissibilità del primo motivo di ricorso nella parte in cui è richiamato il parametro, asseritamente inconferente, dell'art. 77, primo comma, Cost., a fronte dell'impugnazione di un decreto legislativo adottato sulla base di una delega del Parlamento.

5.2. — Quanto al merito, la difesa statale contesta l'affermazione delle ricorrenti secondo cui il codice del turismo sarebbe stato adottato senza alcun coinvolgimento delle Regioni. A tal proposito, l'Avvocatura generale ricorda che lo schema del decreto legislativo è stato sottoposto al parere della Conferenza unificata nella seduta del 18 novembre 2010.

In relazione all'asserita violazione delle competenze regionali in materia di turismo, il resistente non nega che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, le Regioni abbiano acquisito una competenza legislativa residuale in materia, ma precisa come non sia venuto meno il carattere vincolante di alcuni limiti derivanti dalla legislazione statale (ad esempio, il rispetto delle norme di diritto privato, di diritto penale e di diritto processuale). A ciò si aggiungano i rilevanti condizionamenti che possono derivare dall'intervento legislativo statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente (ad esempio, in tema di tutela della concorrenza, di tutela dell'ambiente e di governo del territorio).

In particolare, la difesa statale evidenzia come, in virtù della giurisprudenza della Corte costituzionale, non possano ricondursi all'ambito materiale del turismo le normative in tema di professioni turistiche (sentenze n. 132 del 2010, n. 271 del 2009, n. 222 del 2008 e n. 459 del 2005), di rapporti civilistici (sentenza n. 369 del 2008), di canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali marittimi (sentenze n. 180 del 2010, n. 94 del 2008 e n. 88 del 2007), di diritti aeroportuali (sentenza n. 51 del 2008), di bevande ed alimenti trattati e somministrati nelle aziende di agriturismo (sentenza n. 339 del 2007).

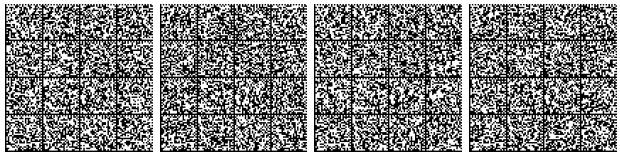
Da ultimo, l'Avvocatura generale ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha riconosciuto la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio in base ai princìpi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, pur in presenza di determinate condizioni. Al riguardo, sono richiamate le pronunzie nelle quali è stata ritenuta «attratta in sussidiarietà» la funzione legislativa in relazione a funzioni amministrative esercitate dallo Stato nella materia del turismo (sentenze n. 76 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 del 2007, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

A questo proposito, il resistente ritiene che l'«atteggiamento di prudenza», tenuto dalla Corte costituzionale nel riconoscere i nuovi spazi di autonomia regionale in materia di turismo, sia dovuto alla necessità di bilanciare le opposte esigenze di una più decisa regionalizzazione della materia del turismo e di un nuovo accentramento delle competenze.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la difesa statale ritiene che il codice del turismo sia rispettoso dei princìpi di ragionevolezza, di adeguatezza e di leale collaborazione, cui è subordinata la chiamata in sussidiarietà.

5.3. — Quanto all'asserita carenza di delega, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità della relativa censura, trattandosi di vizio che non ridonderebbe sulle competenze legislative delle Regioni.

Nel merito, la violazione dell'art. 76 Cost. sarebbe del tutto insussistente; al riguardo, la difesa statale ritiene sufficiente richiamare il parere del Consiglio di Stato, sezioni riunite prima e normativa, 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010. In particolare, il suddetto parere consentirebbe di superare i rilievi mossi dalle ricorrenti in relazione



sia all'assenza di specifica delega, sia all'avvenuta scadenza del termine per l'esercizio della delega conferita con il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005.

5.4. — Passando alle censure mosse alle singole norme del cosiddetto codice del turismo, l'art. 1 dell'allegato 1 non presenterebbe gli asseriti profili di illegittimità costituzionale, in quanto si tratterebbe di una norma avente la chiara finalità di operare il coordinamento sistematico delle plurime e frammentarie disposizioni normative vigenti nel settore.

In riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del codice, il resistente ritiene che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale sia facilmente desumibile dal tenore letterale della disposizione censurata, che avrebbe ripreso talune affermazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del codice non sarebbe fondata poiché la norma in esame avrebbe carattere programmatico e, comunque, prevedrebbe il coinvolgimento delle autonomie locali.

La difesa statale contesta le censure mosse all'art. 4, commi 1 e 2, del codice, osservando che la norma in parola si limita a riprendere e rielaborare la definizione di impresa turistica di cui all'art. 7 della legge n. 135 del 2001. Al riguardo, il resistente precisa che l'attività turistica può essere esercitata anche da chi non è imprenditore ai sensi del codice civile e, pertanto, la natura turistica dell'attività non vale a qualificare l'impresa come definita dal codice civile. La nozione di impresa turistica prevista nella norma oggetto di censura varrebbe soltanto ai fini della normativa pubblicistica.

Il comma 2 dell'art. 4 avrebbe corretto l'«imprecisione» contenuta nell'art. 7, comma 3, della legge n. 135 del 2001, che considerava l'iscrizione nel registro delle imprese «condizione per l'esercizio dell'attività turistica», sicché l'iscrizione nel registro delle imprese è da reputarsi condizione, non già per l'esercizio di attività commerciale del turismo, bensì per accedere ai finanziamenti ed alle provvidenze previste dalla legislazione speciale.

In forza delle considerazioni di cui sopra, le norme di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 4 sarebbero riconducibili alla competenza statale «sia in termini privatistici, sotto il profilo della definizione della nozione di impresa turistica, sia in termini pubblicistici rispetto agli ambiti materiali concernenti la sicurezza, l'ordine pubblico, nonché la tutela della concorrenza e dei soggetti fruitori dell'attività di impresa in questione».

Quanto all'art. 8, comma 2, del codice del turismo, l'Avvocatura generale ne rinviene la *ratio* nella necessità di uniformare e coordinare l'offerta turistica nel territorio nazionale e di garantire, allo stesso tempo, livelli adeguati di tutela del turista e di concorrenza tra gli operatori del mercato.

Sarebbe pertanto insussistente l'asserita violazione delle competenze regionali in materia di turismo e di commercio.

Con riferimento all'impugnativa dell'art. 11, comma 1, del codice, il resistente confuta le argomentazioni spese dalla Regione Veneto, la quale si duole del fatto che sia stato imposto alle Regioni di disciplinare l'obbligo degli operatori turistici di comunicare i prezzi praticati alla clientela. Al riguardo, la difesa statale rileva come l'art. 11, comma 1, si limiti a fare salvo quanto stabilito dalla legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche).

Sarebbero infondate anche le questioni promosse nei confronti degli artt. 16, commi 1 e 2, e 21, commi 1, 2 e 3, del codice. Secondo la difesa statale, tali disposizioni sono volte a garantire il diritto di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost., la tutela della concorrenza delle imprese turistico-ricettive ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, Cost., in adempimento della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) e dell'art. 83 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

In particolare, l'intervento del legislatore statale sarebbe volto a realizzare «economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore», attraverso la predisposizione di una disciplina recante «procedure acceleratorie e di semplificazione». Lo strumento utilizzato per il perseguimento di questi fini sarebbe quello della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); istituto, che – secondo quanto stabilisce l'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 – attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Da ultimo, il resistente osserva come l'introduzione di strumenti di semplificazione sia richiesta dalla stessa legge di delega attraverso il richiamo dei princìpi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997.

In relazione alle censure che la Regione Veneto muove agli artt. 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16, il Presidente del Consiglio dei ministri, preliminarmente, eccepisce l'inammissibilità delle relative questioni per la manifesta genericità

della motivazione, in quanto la ricorrente avrebbe denunciato, in modo del tutto indistinto, l'illegittimità costituzionale delle anzidette disposizioni, alcune delle quali composte da più commi.

Nel merito, nessuna delle norme indicate presenterebbe vizi di costituzionalità.

L'art. 8 si limiterebbe a uniformare la classificazione e la definizione di strutture ricettive operanti sul territorio nazionale.

L'art. 9 avrebbe la medesima *ratio* dell'art. 8 e definirebbe le strutture ricettive alberghiere e paralberghiere.

L'art. 10 richiamerebbe il procedimento seguito in relazione alla disciplina approvata in sede di Conferenza unificata e contenuta nel decreto ministeriale 21 ottobre 2008 (Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera), mediante il quale lo Stato ha proceduto all'identificazione di standard nazionali per le imprese turistico-alberghiere. Al riguardo, l'Avvocatura generale osserva che le Regioni, già nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost., erano competenti a dettare regole in materia di classificazione delle strutture ricettive, nel rispetto dei princìpi fondamentali stabiliti dalla legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica).

La trasformazione della competenza regionale da concorrente in esclusiva, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non avrebbe escluso l'intervento statale, finalizzato a tutelare sia la concorrenza tra strutture ricettive, sia il consumatore.

In particolare, l'art. 10, comma 3, del codice sarebbe volto ad attuare la disciplina di cui agli artt. 6 e 7 del citato d.m. 21 ottobre 2008.

In merito alle censure mosse all'art. 16, la difesa statale contesta le affermazioni della ricorrente in base agli argomenti indicati poco sopra.

Per quanto invece attiene alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, 19 e 21 del codice, l'Avvocatura generale, dopo aver richiamato la normativa statale, regionale e dell'Unione europea, vigente in materia di agenzie di viaggio e turismo, sottolinea come l'intervento legislativo contestato si muova nella prospettiva di uniformare la disciplina in materia, introducendo la SCIA in tutte le Regioni allo scopo di evitare distorsioni della concorrenza determinate dalla previsione di differenti discipline regionali. Ciò sarebbe in linea con quanto prescritto, tra l'altro, dalla direttiva n. 2006/123/CE, nel cui ambito di applicazione rientrano anche i servizi relativi alle agenzie di viaggio (punto 33 della premessa).

Infine, il censurato intervento statale di semplificazione amministrativa si sarebbe reso necessario anche alla luce di una segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha evidenziato le possibili distorsioni della concorrenza determinate dalla disciplina recata dalla legislazione regionale e provinciale in materia di autorizzazione all'apertura delle agenzie di viaggi e turismo.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, sarebbe infondata sia perché tale comma dispone la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia perché esso recepirebbe quanto affermato dalla Corte costituzionale in tema di apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare (sono richiamate le sentenze n. 362 del 1998 e n. 375 del 2003).

In merito all'art. 23 del codice, l'Avvocatura generale rileva come la nozione di sistemi turistici locali sia stata ripresa dall'art. 5 della legge n. 135 del 2001 e non sia affatto vincolante per la legislazione regionale. Pertanto, le Regioni godrebbero della «massima autonomia sia nell'identificazione delle linee di indirizzo cui i sistemi dovranno attenersi nella loro azione, sia nella determinazione delle modalità e della misura dei finanziamenti ai progetti presentati a tali articolazioni organizzative».

Da quanto appena detto deriva la conclusione per cui la «trasposizione», nel censurato art. 23, del riferimento ai sistemi turistici locali, già contenuto nell'art. 5 della legge n. 135 del 2001, sarebbe avvenuta nel pieno rispetto dei limiti della competenza statale in materia di turismo.

Quanto all'art. 24 del codice, la relativa questione dovrebbe essere rigettata perché spetta allo Stato la competenza in materia di promozione unitaria del settore turistico, «quale bene indispensabile per il rilancio dell'economia nazionale e prodotto di comunicazione nazionale ed internazionale».

Da ultimo, il resistente contesta che, con gli artt. 68 e 69 del codice, lo Stato abbia voluto riappropriarsi di competenze e funzioni spettanti alle Regioni.

6. — In prossimità dell'udienza, le Regioni Toscana, Puglia e Veneto hanno depositato memorie nelle quali contestano quanto affermato dalla difesa statale ed insistono nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi ricorsi.

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Toscana (reg. ric. n. 75 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 76 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 80 del 2011) e Veneto (reg. ric. n. 82 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) e degli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

I giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. — Preliminarmente, questa Corte deve delimitare l'oggetto delle questioni promosse.

Il d.lgs. n. 79 del 2011 si compone di quattro articoli e di un allegato (previsto dall'art. 1).

L'art. 1 (composto di un solo comma) dispone l'approvazione del «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell'allegato 1.

Il successivo art. 2 reca, invece, modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), in attuazione della direttiva 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio).

L'art. 3 del d.lgs. n. 79 contiene l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge abrogati a seguito dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, mentre il successivo art. 4 reca alcune disposizioni finanziarie.

Infine, l'allegato 1 contiene il «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», che si compone di 69 articoli.

Dunque, con il d.lgs. n. 79 del 2011 il legislatore delegato ha inteso esercitare due deleghe distinte e separate: la prima, prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), in virtù della quale è stato approvato il codice del turismo (art. 1, comma 1, e allegato 1 del decreto); la seconda, che non viene in rilievo in questa sede, contenuta negli artt. 1 e 2 e nell'allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009), in forza della quale sono state apportate modifiche al codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005 (art. 2 del d.lgs. n. 79 del 2011).

Le odierne ricorrenti impugnano il solo art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 e gli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1, che, come già detto, è approvato mediante l'art. 1 del decreto. Non sono impugnate, invece, le ulteriori norme del decreto medesimo.

3. — Le Regioni ricorrenti muovono, nei confronti delle norme sopra indicate, due ordini di censure: innanzitutto, è impugnato l'art. 1, comma 1, del decreto, e di riflesso l'allegato 1, ivi richiamato, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione alle attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.; in secondo luogo, sono impugnate singole norme contenute nell'allegato 1, perché ritenute lesive delle competenze delle Regioni.

Nel caso di specie, si deve ribadire quanto più volte affermato da questa Corte a proposito della «pregiudizialità logico-giuridica» delle censure riferite all'art. 76 Cost., «giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame» (*ex plurimis*, sentenza n. 293 del 2010).

Pertanto, devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4. — Prima di esaminare il merito delle suddette questioni, peraltro, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato con specifico riguardo all'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4.1. — Innanzitutto, la difesa statale rileva come nelle delibere delle Giunte regionali della Toscana e della Puglia, con le quali è stata disposta l'autorizzazione a proporre i relativi ricorsi, non siano indicati, fra i parametri evocati,

gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., in relazione alla censura promossa nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011.

In realtà, limitatamente al ricorso della Regione Toscana, la lamentata carenza della delibera della Giunta regionale è smentita, in fatto, dal tenore della suddetta delibera, la quale reca chiaramente – in relazione alla censura proposta nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 – l'indicazione sia degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sia degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., oltre ad una sintetica motivazione circa la violazione degli anzidetti parametri.

In ogni caso, con specifico riguardo al ricorso della Regione Puglia, l'asserita lacunosità della delibera regionale attiene alle norme costituzionali richiamate dalla ricorrente per dimostrare la ridondanza della violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. sulle proprie attribuzioni e non incide pertanto sull'indicazione dei parametri costituzionali direttamente violati.

In via generale, questa Corte ha chiarito che l'indicazione dei parametri evocati si rende necessaria solo quando siano impugnate «intere leggi dal contenuto non omogeneo»; in questi casi, infatti, «una sintetica motivazione», in relazione ai singoli parametri che si assumono violati, è necessaria per «ricostruire quali specifiche norme l'organo consiliare abbia inteso effettivamente censurare, tra le molte che compongono, senza omogeneità, l'intero testo normativo oggetto dell'impugnazione» (sentenza n. 98 del 2007).

L'eccezione di inammissibilità deve essere pertanto rigettata.

4.2. — L'Avvocatura generale dello Stato formula un'eccezione analoga a quella appena esaminata anche con riferimento al ricorso della Regione Veneto, in quanto la relativa delibera della Giunta regionale conterrebbe l'elenco delle disposizioni censurate e dei parametri evocati, senza l'indicazione delle ragioni di censura.

Al riguardo, possono valere le considerazioni svolte nel punto precedente. In particolare, si deve ribadire come questa Corte abbia precisato che l'onere di una «sintetica motivazione» grava sull'organo politico, che autorizza la proposizione del ricorso, solo quando siano impugnate «intere leggi dal contenuto non omogeneo», ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie, trattandosi piuttosto di una raccolta della normativa statale pertinente ad un unico settore.

Pertanto, anche siffatta eccezione di inammissibilità non è fondata.

4.3. — Un ulteriore profilo di inammissibilità dei ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia e Umbria – sempre in relazione alla censura per eccesso di delega – risiederebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nell'aver evocato «in modo del tutto inconferente», fra i parametri costituzionali, l'art. 77, primo comma, Cost.

Tale norma, com'è noto, stabilisce che «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». A parere della difesa statale, quest'ultima sarebbe un'ipotesi «che non ricorre nel caso di specie, avendo, il ricorso che ci occupa, ad oggetto un decreto legislativo, adottato sulla base di una delega del Parlamento».

L'eccezione deve essere respinta. Negli odierni giudizi, infatti, è contestata l'esistenza stessa di una apposita delega per il cosiddetto codice del turismo; pertanto, non può mettersi in dubbio la correttezza dell'evocazione, come parametri costituzionali asseritamente violati, degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4.4. — Un ultimo profilo di inammissibilità attiene alla ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Ancora di recente (sentenza n. 22 del 2012), questa Corte ha motivato la ridondanza di una questione prospettata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., sull'assunto che la violazione denunciata risultava «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (in particolare, si trattava della materia «protezione civile»).

Negli odierni giudizi questa Corte è chiamata a valutare la ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni di legittimità costituzionale proposte per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed aventi ad oggetto un intero *corpus* normativo (il cosiddetto codice del turismo), che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia «ordinamento civile»: sul punto, sentenza n. 369 del 2008).

Al riguardo, questa Corte ha altresì precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006).

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., debba essere effettuata in relazione alle spe-

cifiche norme del cosiddetto codice del turismo, impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all'intero *corpus* normativo di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

Pertanto, l'ammissibilità delle questioni poste in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui incidono le singole norme impugnate. Di conseguenza, la stessa verifica della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 deve essere compiuta – in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. – non sulla disposizione in sé e per sé, ma avendo riguardo alle singole censure basate sull'asserita carenza di delega, considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle Regioni.

5. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, sollevata da tutte le ricorrenti per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., è ammissibile e fondata nei termini e nei limiti di seguito precisati.

5.1. — L'esame delle censure prospettate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere preceduto dalla ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la delega attuata con l'art. 1 del decreto legislativo in esame.

Il comma 12 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 stabiliva che il Governo individuasse, entro il termine del 16 dicembre 2007, le disposizioni legislative statali vigenti, «evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi» e trasmettendo una relazione finale al Parlamento.

Il successivo comma 14 – nel testo modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – ha delegato il Governo ad adottare, entro il 16 dicembre 2009, decreti legislativi che indicassero, tra le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, quelle di cui si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Fra i princìpi e criteri direttivi della suddetta delega rileva, ai fini del presente giudizio, quello riportato alla lettera *e)*: «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 14-*ter* ha stabilito che, «decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14 [e quindi a partire dal 16 dicembre 2010], ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22 [e quindi dal 16 marzo 2011], tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate».

In attuazione della delega prevista dal comma 14, il Governo ha adottato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Con tale atto normativo il Governo si è limitato ad individuare le leggi ritenute indispensabili, senza dare attuazione al criterio di cui alla citata lettera *e)* del comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, senza cioè procedere alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 ha disposto, a sua volta: «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Il richiamato 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), al comma 3, stabilisce: «Salvi i princìpi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative […] si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi […]».

Il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) – ha ulteriormente previsto: «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 15 […]».

Sulla base di quest'ultima disposizione è stato adottato il d.lgs. n. 79 del 2011, oggetto del presente giudizio.

5.2. — La ricostruzione del quadro normativo, di cui al punto precedente, consente di disattendere la censura di tardività dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo.

Se si considera il combinato disposto dei commi 14, 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, deve ritenersi che la delega prevista nell'ultimo dei commi citati potesse essere esercitata entro il 15 dicembre 2011. Il

comma 18, infatti, fa decorrere i due anni per l'esercizio della delega dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14. L'unico atto normativo emanato, fra questi ultimi, è stato il d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore – secondo quanto disposto dal suo art. 1, comma 5 – il 15 dicembre 2009. Di conseguenza, il decreto oggi impugnato, che porta la data del 23 maggio 2011, è stato emanato più di sei mesi prima della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa. Del resto, in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato (sezioni riunite prima e normativa, parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010; sezione consultiva per gli atti normativi, parere 21 gennaio 2011, n. 307, adunanza del 13 gennaio 2011).

5.3. — Quanto all'estensione e alla portata della delega legislativa contenuta nella legge n. 246 del 2005 in riferimento all'oggetto del d.lgs. n. 79 del 2011 censurato nel presente giudizio, si deve osservare – sulla base della ricostruzione normativa contenuta nel punto 5.1 – come il legislatore delegante abbia autorizzato il Governo a compiere tre distinte operazioni, ordinate in modo sincronico e diacronico: *a)* individuazione delle leggi statali in vigore; *b)* individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ritenute indispensabili, e simultanea organizzazione delle stesse «per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse», nonché semplificazione e riassetto delle materie oggetto – nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997 – «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore», dopo l'abrogazione generale delle leggi non "salvate" ai sensi del comma 14-*ter* dell'art. 14 della stessa legge, con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970; *c)* emanazione di disposizioni integrative, di riassetto e correttive dei decreti di cui alle operazioni indicate sub *b)*, entro due anni dalla loro entrata in vigore, nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri direttivi.

5.4. — Dalla sintesi che precede si deduce indubbiamente che l'oggetto della delega era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie. Il fine dichiarato di questa serie di operazioni era quello della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini. L'esito complessivo di tale articolato *iter* di interventi legislativi doveva quindi essere la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

5.5. — Esula dall'ambito della delega, quale precisato nel punto precedente, il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra princìpi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, *a fortiori*, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale.

Nella legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, campo di interventi legislativi particolarmente delicato, per il quale non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, ma sono necessari princìpi e criteri direttivi appositi, mirati alla regolamentazione interordinamentale di singole materie, ognuna delle quali presenta specificità da considerare partitamente, non compatibili con princìpi e criteri direttivi di natura formale e metodologica, valevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato.

La specificità delle singole materie si coglie anche nella rilevazione attenta degli incroci e degli intrecci tra le varie sfere di competenza, statale e regionale, rispetto ai quali la precisazione dei rispettivi confini e degli strumenti adeguati di leale collaborazione deve essere frutto di valutazione nel merito delle problematiche e degli interessi coinvolti. Tale valutazione di merito, se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di princìpi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo. Si tratta di incidere su equilibri importanti e complessi tra interessi nazionali e locali, rispetto ai quali il Parlamento è chiamato a dare indicazioni di merito idonee, pur se in linea generale e di principio, a prefigurare i contenuti delle norme e le forme di interlocuzione e collaborazione con le Regioni, quando necessarie.

5.6. — Con riferimento ai limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, si deve rilevare che essa non si può considerare generica, e quindi in contrasto con l'art. 76 Cost., se si osserva la sua essenziale finalità di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di

sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

In definitiva, il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

5.7. — Sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi – nei casi in cui il Parlamento abbia inteso dare mandato al Governo ad operare il riassetto di uno o più settori normativi – si deve richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita.

A proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto «la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti», «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è […] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti princìpi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010). Nel caso oggetto del presente giudizio, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia "turismo", come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005.

Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare, nel caso di specie, una evidente distonia. Questa Corte ha difatti precisato che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010). Come già si è chiarito, la *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassettare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale.

Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento.

6. — Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, l'analisi della fondatezza della censura di carenza di delega si deve condurre non sull'intero d.lgs. n. 79 del 2011, ma sulle singole disposizioni impugnate – nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse possa essere catalogata tra le norme statali da riassettare ed armonizzare, o se invece si tratti di una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega.

Si deve pertanto procedere all'esame delle singole disposizioni contenute nell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 ed impugnate dalle Regioni ricorrenti.

6.1. — L'art. 1, che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto codice del turismo, precisa che lo stesso «reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

La disposizione sopra riportata sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità

di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'art. 118, primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia.

Sulla base delle precedenti considerazioni si deve ritenere che la questione prospettata sia non solo ammissibile – in quanto l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ridonda, in tutta evidenza, nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo – ma anche fondata, per carenza di delega, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia».

6.2. — L'art. 2 contiene i «princìpi sulla produzione del diritto in materia turistica» e pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia, riprendendo alcune affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 76 del 2009. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai princìpi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze di questa Corte richiede, comunque, una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali di questa Corte, superando il potere legislativo del Parlamento delegante.

Per quanto sopra detto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.3. — L'art. 3 contiene «princìpi in tema di turismo accessibile». Si deve rilevare che tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 dell'«accordo tra lo Stato e le regioni e province autonome sui princìpi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135» – recepito come allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 – aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Indipendentemente da ogni considerazione di merito su tale disposizione, si deve rilevare che essa attiene, con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo e realizza un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse, con l'osservanza dei limiti e delle modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte.

La questione di legittimità costituzionale promossa è, pertanto, ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.4. — L'art. 4, commi 1 e 2, contiene norme che regolano le imprese turistiche. Si tratta di una sostanziale riproduzione dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), emanata prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. La disciplina in questione non incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica, ma si mantiene nell'ambito della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, in riferimento all'art. 4, commi 1 e 2, del cosiddetto codice del turismo, l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni; di conseguenza, la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile.

L'art. 4, commi 1 e 2, è altresì impugnato dalla Regione Umbria per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto sarebbe lesivo delle competenze regionali in materia di turismo.

Per le ragioni sopra evidenziate, quest'ultima questione di legittimità costituzionale non è fondata.

6.5. — L'art. 8 contiene una classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 del già citato accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal menzionato d.P.C.m. 13 settembre 2002, aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Anche in questo caso si tratta di un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale variazione del riparto delle competenze esula pertanto dal riordino della legislazione statale e incide sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, superando così i limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Per tale motivo la questione di legittimità costituzionale promossa per eccesso di delega è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.6. — L'art. 9 contiene una classificazione e una disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere. Anche tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni

e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si realizza, quindi, un accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale spostamento altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia.

Di conseguenza, deve ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.7. — L'art. 10 contiene una classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive. Valgono ancora una volta le considerazioni già formulate in relazione ad altre norme del cosiddetto codice del turismo; infatti, pure l'art. 10 accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza, dunque, un accentramento di funzioni legislative che, in base alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, spettano in via ordinaria a queste ultime e il cui spostamento implica una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Deve pertanto ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.8. — L'art. 11, comma 1, contiene una disciplina della pubblicità dei prezzi, stabilendo l'obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni e alle Province autonome i prezzi praticati. Si tratta di norma che riprende in parte il contenuto dell'art. 1 della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche) emanata anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'imposizione dell'obbligo di comunicazione indicato rientra nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia turistica ed implica, di conseguenza, un'alterazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni stesse, quale emerge dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), variazione non compresa nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale in esame sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.9. — L'art. 12 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive extralberghiere. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Il legislatore delegato ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, determinando, quindi, una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella predetta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

6.10. — L'art. 13 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive all'aperto. Con tale disposizione si accentrano in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Ancora una volta, il legislatore delegato ha operato un accentramento di funzioni che spettano in via ordinaria alle Regioni, sulla base della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, con la conseguenza di produrre una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.11. — L'art. 14 contiene la definizione delle strutture ricettive di mero supporto. Si tratta di norma del tutto nuova, che incide con evidenza nella materia "turismo", di competenza legislativa residuale delle Regioni, e fuoriesce pertanto dalla delega di riordino e riassetto delle leggi statali nella suddetta materia, contenuta nella legge n. 246 del

2005. Si deve, di conseguenza, ritenere che la censura prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.12. — L'art. 15 contiene una disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza un accentramento statale di funzioni che spettano alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale nella materia del turismo; si determina così una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, non autorizzata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, l'impugnativa promossa per eccesso di delega è, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.13. — L'art. 16 detta norme sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive. Con tale disposizione lo Stato incide sulla disciplina dei procedimenti amministrativi relativi ad attività turistiche, riservata dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si tratta quindi di una variazione del riparto delle competenze, quale risulta dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, non rientrante nei limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Si deve pertanto ritenere che la questione prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.14. — L'art. 18 contiene «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo. Con tale disposizione vengono accentrati in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si tratta, ancora una volta, di un accentramento di competenze spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa esclusiva in materia di turismo. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, deve essere ritenuta ammissibile e fondata la censura sollevata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.15. — L'art. 19 contiene una norma che sancisce, a carico delle agenzie di viaggio e turismo, l'obbligo di stipulare «congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti». Si tratta di disposizione che incide sul sistema di garanzie posto a tutela del cliente delle agenzie di viaggio e turismo, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. Poiché la norma citata si mantiene in un ambito strettamente attinente a competenze statali, la censura delle ricorrenti relativa alla carenza di delega non è ammissibile. L'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda, infatti, in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni.

L'art. 19 del cosiddetto codice del turismo è, inoltre, impugnato dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., in quanto opererebbe l'attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative e legislative delle Regioni in assenza dei presupposti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte.

Come già detto in relazione alla questione avente ad oggetto lo stesso art. 19, ma in riferimento al vizio di eccesso di delega, la norma impugnata reca una disciplina riconducibile, per prevalenza, all'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

Pertanto, la questione promossa in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost. deve essere ritenuta non fondata.

6.16. — L'art. 20, comma 2, dispone che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare, non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio. Con tale disposizione si disciplina un aspetto di dettaglio nella materia "turismo", attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, quale emerge dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, variazione non contemplata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Pertanto, la questione promossa per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., deve essere dichiarata ammissibile e fondata.

6.17. — L'art. 21 reca norme in tema di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che modifica la disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo, spettante in via ordinaria alla competenza legislativa residuale delle Regioni. L'incidenza della

norma impugnata su ambiti rimessi al legislatore regionale e il suo carattere innovativo (non consentito dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005) determinano l'ammissibilità e la fondatezza della questione prospettata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.18. — L'art. 23, commi 1 e 2, definisce e regola i «sistemi turistici locali». La stessa definizione, che la norma impugnata dà di questi, dimostra l'inerenza di tale disciplina alla materia "turismo", di competenza residuale delle Regioni. Si definiscono in tal modo, infatti, «i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate».

Una disposizione simile era contenuta nell'art. 5 della legge n. 135 del 2001, emanata in data anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che ha attribuito la materia "turismo" alla competenza legislativa residuale delle Regioni. La norma censurata introduce pertanto una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione. Tale variazione, come già più volte evidenziato, non era compresa nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 2, sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.19. — L'art. 24 disciplina l'«incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano».

La disposizione in esame prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, «promuov[a] la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

La norma in oggetto è impugnata, unitamente alle altre del cosiddetto codice del turismo, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., e singolarmente, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

Con riguardo al secondo gruppo di censure, a parere delle ricorrenti il legislatore statale avrebbe disposto l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative in un ambito materiale di competenza legislativa residuale ("turismo") o, in alternativa, in un ambito di competenza legislativa concorrente («valorizzazione dei beni culturali e ambientali»).

Le questioni promosse devono essere rigettate, in quanto inammissibili (quelle sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) e infondate (quelle prospettate in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 120 Cost., ed al principio di leale collaborazione).

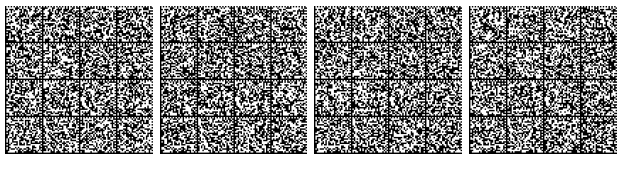
Il censurato art. 24 sottende, infatti, un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica. Peraltro, l'attività di valorizzazione e di promozione svolta a livello nazionale dallo Stato, e per esso dal Governo, non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale.

Il riconoscimento di siffatto principio in tema di «valorizzazione dei beni culturali» non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma, al contrario, ne esalta le potenzialità in quanto permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica.

Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., di talché deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto la relativa censura non ridonda in una lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

Per le medesime ragioni deve essere, poi, dichiarata non fondata la questione formulata in riferimento ai parametri relativi al riparto di competenze.

6.20. — L'art. 30, comma 1, disciplina le agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito. Si tratta di norma del tutto nuova, che rientra in modo evidente nella competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo. Poiché introduce una variazione al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella suddetta materia, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma del 2001, la norma citata non rientra nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Si deve perciò ritenere che la questione prospettata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., sia ammissibile e fondata.



6.21. — L'art. 68 disciplina le attività di assistenza al turista. Non risultano disposizioni legislative statali preesistenti. La norma in questione può essere assimilata a quanto disposto, in maniera generica, dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002. Con la disposizione impugnata vengono accentrate allo Stato funzioni amministrative e legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

La riconducibilità della normativa censurata all'ambito materiale del "turismo" determina l'ammissibilità della questione promossa per violazione della delega legislativa.

Poiché la delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 non contemplava la variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, la suddetta norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.22. — L'art. 69 disciplina la gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici. La disposizione in oggetto presenta un contenuto genericamente assimilabile a quello dell'art. 4 della legge n. 135 del 2001, anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata con la legge cost. n. 3 del 2001. Poiché tale disposizione accentra allo Stato attività che in via ordinaria spettano alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, essa fuoriesce dal campo della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, con la conseguenza di rendere la questione ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

7. — Sono assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalla Regione Umbria per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 19 dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 24 dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalla Regione Umbria per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: GALLO

Il Redattore: SILVESTRI

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120080

N. **81**

Sentenza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Sentenza del Consiglio di Stato con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta della Regione Campania di nomina di un assessore (per violazione del principio delle quote rosa) - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Campania - Intervento in giudizio dell'avvocato Annarita Petrone, diretta interessata - Deposito tardivo - Inammissibilità dell'intervento.

– - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011.

– - Costituzione, art. 122, quinto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 25, secondo comma, e 41; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 4, comma 4, e 25, comma 4.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Sentenza del Consiglio di Stato, confermativa di una sentenza del T.A.R. per la Campania, con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore (per violazione del principio delle quote rosa) - Ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Campania - Denuncia vertente su un problema di interpretazione del diritto vigente - Utilizzo del conflitto come improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo - Inammissibilità del ricorso.

– - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011.

– - Costituzione, art. 122, quinto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 26 settembre 2011, depositato presso la cancelleria il 7 ottobre 2011 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2011.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento, fuori termine, dell'avvocato Annarita Petrone;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 7 ottobre 2011 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti del 2011, regolarmente notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, in data 26 settembre 2011 e al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo regionale della Campania, in data 3 e 4 ottobre 2011, la Regione Campania ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, con cui è stato annullato il decreto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore, per violazione dell'art. 46, comma 3, dello statuto della Regione Campania.

2. — Il giudice amministrativo era stato adito dall'avvocato Annarita Petrone, a tutela del proprio interesse a concorrere alla nomina ad assessore regionale in quota femminile, la quale perciò aveva impugnato il decreto presidenziale di nomina dei componenti della Giunta regionale campana (decreto del Presidente della Giunta della Regione Campania, n. 106 del 19 maggio 2010), nonché i successivi decreti di rettifica, compreso quello con il quale un assessore dimissionario è stato sostituito con la nomina di un nuovo assessore di sesso maschile (decreto del Presidente della Giunta della Regione Campania, n. 136 del 16 luglio 2010, Affari generali della Presidenza e collegamenti con gli assessori – Presa d'atto dimissioni Assessore Ernesto Sica – Nomina Dr. Vito Amendolara). La ricorrente lamentava la violazione del principio della parità di genere e della equilibrata presenza di uomini e donne nella formazione degli organi e degli uffici regionali, di cui agli artt. 1, 5, 22, 35, 46 e 47 dello statuto della Regione Campania, in ragione della presenza di una sola componente di sesso femminile, tanto nella composizione originaria dell'organo esecutivo della Regione, quanto in quella risultante dopo la sostituzione di un assessore dimissionario.

Il TAR Campania, sez. I, con sentenza del 7 aprile 2011, n. 1985, ha accolto il ricorso, annullando solo il citato d. Pres. Giunta reg. n. 136 del 2010, con cui il Presidente della Giunta aveva sostituito l'assessore dimissionario dott. Ernesto Sica, con il dott. Vito Amendolara. Tale decreto, secondo il TAR, ha reiterato il disequilibrio, già determinatosi in occasione della prima tornata di investiture, tra componenti di sesso femminile e componenti di sesso maschile, in violazione del dettato dell'art. 46, comma 3, dello statuto della Regione Campania, che richiede invece il «pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini».

3. — La decisione del TAR è stata impugnata dalla Regione Campania davanti al Consiglio di Stato, che con la sentenza della sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, ha respinto l'appello, confermando la decisione del giudice di primo grado.

Il Consiglio di Stato non ha accolto i motivi di appello proposti dalla Regione Campania, affermando tra l'altro che non può riconoscersi natura di "atto politico" ai decreti di nomina degli assessori, nella misura in cui tali atti siano soggetti al rispetto di criteri giuridici come quello relativo al «pieno rispetto di una equilibrata presenza di donne e uomini», sancito dall'art. 46, comma 3, dello statuto Campania. Pertanto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che gli atti di nomina degli assessori siano impugnabili davanti al giudice amministrativo e che non sia applicabile nella fattispecie l'art. 7 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), c.d. codice del processo amministrativo, in base al quale il ricorso giurisdizionale non è ammesso se trattasi di provvedimenti adottati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Né il giudice amministrativo ha ritenuto di poter accogliere la deduzione, avanzata dalla Regione Campania, in base alla quale l'art. 46, comma 3, dello statuto regionale ha esclusivamente valenza programmatica e come

tale è privo di efficacia vincolante. Nel merito, prosegue il Consiglio di Stato, il canone «dell'equilibrata presenza di donne ed uomini», che fungerebbe da limite alla pur ampia discrezionalità presidenziale nelle designazioni assessorili, non può dirsi soddisfatto con la nomina di un unico componente di sesso femminile.

4. — Nel ricorso per conflitto di attribuzioni, presentato all'esame di questa Corte, la Regione contesta l'assunto alla base delle decisioni del giudice amministrativo, con particolare riferimento a quella del Consiglio di Stato, che non riconoscono la natura di "atto politico" ai decreti di nomina degli assessori.

La Regione, dopo aver rilevato che non può esserci alcun dubbio sull'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra enti avverso un atto giurisdizionale, incentra i motivi di ricorso sulla natura politica dell'atto con cui il Presidente della Giunta regionale, in forza dell'art. 122, quinto comma, Cost. nomina gli assessori. La ricorrente osserva che la scelta degli assessori si fonda sull'*intuitus personae* e non necessita di essere sorretta da alcuna ulteriore motivazione. Di conseguenza la Regione ritiene che la pronuncia di un organo giurisdizionale, che abbia ad oggetto la validità di un decreto di nomina della Giunta regionale o di alcuni dei suoi componenti, menomi i poteri assegnati dalla Costituzione al Presidente della Giunta regionale e sia pertanto lesiva delle proprie attribuzioni.

Non inciderebbe sulla natura politica dell'atto in questione, secondo la difesa regionale, neppure la presenza di norme di carattere promozionale, come l'art. 51 Cost., o programmatico, come l'art. 117, settimo comma, Cost., o di principio, come appunto viene definito l'art. 46, comma 3, dello statuto regionale. Tali disposizioni non avrebbero la necessaria forza giuridica per degradare l'atto politico in atto di alta amministrazione. Di tali disposizioni, ed in particolare, di quelle di principio, come l'art. 46, comma 3, dello statuto – da cui non sarebbe possibile trarre un contenuto precettivo di carattere vincolato, secondo la difesa regionale – possono farsi interpreti solo gli organi di governo della Regione, senza andar soggetti a giudizio in sede giurisdizionale.

Infine, osserva la difesa della Regione, l'atto di nomina della Giunta, sottratto ad ogni forma di sindacato giurisdizionale, non sarebbe comunque indenne da forme di controllo politico e istituzionale, dovendo il Presidente della Giunta rispondere del proprio operato davanti al Consiglio regionale e al corpo elettorale, considerato inoltre che, in casi estremi, si potrebbe persino giungere alla rimozione del Presidente che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.

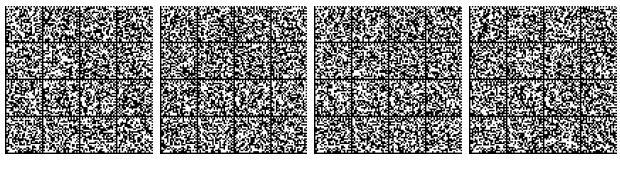
Per le ragioni sopra richiamate, la Regione Campania ha chiesto che venga dichiarato che non spettava allo Stato – per il tramite di un organo giurisdizionale – sindacare la legittimità dell'atto di nomina di un assessore regionale da parte del Presidente della Giunta della Regione Campania e di conseguenza che sia annullata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011. Contestualmente la Regione ricorrente ha depositato istanza di sospensione cautelare dell'atto impugnato, poiché l'esecuzione *medio tempore* della decisione del Consiglio di Stato concreterebbe un gravissimo *vulnus* alla continuità dell'azione amministrativa e istituzionale della Regione, esponendola a gravi rischi di interruzioni.

5. — Con atto depositato il 3 novembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità o, comunque, rigettato il ricorso, e frattanto respinta l'istanza cautelare, presentata dalla Regione Campania.

L'inammissibilità discenderebbe dal fatto che il ricorso lamenta un difetto di interpretazione dell'art. 46, comma 3, dello statuto, dal quale i giudici amministrativi hanno tratto un vincolo giuridico al potere di nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale. L'asserita insindacabilità dell'atto di nomina avrebbe dovuto essere fatta valere da parte della Regione in sede di ricorso per motivi di giurisdizione alle sezioni unite della Corte di cassazione, organo al quale spetta sindacare il difetto assoluto di giurisdizione. Il conflitto proposto dalla Regione davanti alla Corte costituzionale costituirebbe perciò un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, inammissibile per costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il ricorso risulterebbe inoltre infondato perché l'art. 46, comma 3, dello statuto regionale non si limiterebbe ad affiancare alle norme contenute negli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione un'altra e del tutto superflua norma di principio ripetitiva delle prime, ma costituirebbe attuazione delle richiamate norme costituzionali, vincolando le scelte del Presidente della Giunta regionale al "pieno rispetto" del principio delle pari opportunità e consentendone di conseguenza il sindacato giurisdizionale che ne verifichi l'eventuale violazione. Ne conseguirebbe che il rispetto della norma statutaria debba essere ritenuta sindacabile in giudizio, senza in alcun modo impingere nella fiduciarietà che caratterizza la scelta degli assessori regionali.

In merito all'istanza di sospensione, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che essa non è assistita da imperiose esigenze cautelari, dal momento che i pregiudizi paventati dalla Regione possono essere superati ricorrendo a «meccanismi di sostituzione interinale ovvero attraverso l'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato, che non produrrebbe effetti irreversibili, tenuto conto del potere di revoca attribuito al Presidente della Giunta dall'art. 122 Costituzione».



6. — In prossimità della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Campania ha depositato una memoria che ribadisce le ragioni già sostenute nel ricorso, insistendo per l'accoglimento dell'istanza cautelare e la sospensione dell'efficacia della sentenza del Consiglio di Stato. Per quanto riguarda il *periculum in mora* la memoria ribadisce l'urgenza che si riprenda la normale attività di governo della Regione, attività pregiudicata dalla sentenza del Consiglio di Stato.

7. — L'avvocato Annarita Petrone, in qualità di diretta interessata alla decisione che ha provocato il conflitto, ha depositato fuori termine, il 7 novembre 2011, atto di intervento, al fine di resistere al ricorso presentato dalla Regione Campania e di chiederne il rigetto.

8. — Con ordinanza n. 302 del 2011, pronunciata all'esito della camera di consiglio del 9 novembre 2011, nella quale sono stati sentiti i difensori delle parti, e fatta salva ogni valutazione sull'ammissibilità e sul merito del conflitto, questa Corte ha rigettato l'istanza cautelare proposta dalla Regione Campania, in quanto ha giudicato non sussistenti le «gravi ragioni» in presenza delle quali soltanto, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, possono essere sospesi gli effetti degli atti che hanno dato origine al conflitto, considerato che, in specie, l'attività della Giunta non risulta in alcun modo esposta a pregiudizio per effetto della sentenza del Consiglio di Stato.

9. — In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in gran parte riassuntiva delle deduzioni già svolte in fase cautelare, nella quale si rileva altresì la mancanza del necessario tono costituzionale del conflitto. La memoria ribadisce l'inammissibilità del ricorso, perché la questione introdotta si risolverebbe in un problema puramente interpretativo della norma statutaria, che esula manifestamente dalle competenze della Corte. Il ricorso sarebbe comunque infondato, perché allo statuto regionale è consentito vincolare la scelta degli assessori al rispetto di canoni predeterminati dal legislatore regionale, ivi compreso quello dell'equilibrata presenza di donne e uomini.

10. — In occasione dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato un'ulteriore memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso, ulteriormente sviluppando gli argomenti già introdotti con gli interventi precedenti. In particolare la ricorrente, nel ribadire integralmente le ragioni esposte nell'atto introduttivo e nella memoria depositata in occasione della discussione sull'istanza cautelare, ritiene che nel nuovo assetto regionale l'atto di nomina di un assessore della Giunta regionale si configura quale autentico esempio di atto politico.

Considerato in diritto

1. — La Regione Campania ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione.

2. — L'intervento dell'avvocato Annarita Petrone – diretta interessata alla decisione del giudice amministrativo che è all'origine del presente conflitto – è stato depositato oltre il termine stabilito dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (artt. 25, secondo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché artt. 4, comma 4, e 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). Tale termine è, per costante orientamento di questa Corte, perentorio (*ex plurimis* sentenze n. 257 del 2007 e n. 190 del 2006). Pertanto, indipendentemente da ogni altra considerazione sulla partecipazione di soggetti diversi da quelli espressamente previsti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, l'intervento deve essere dichiarato inammissibile per inosservanza del termine.

3. — Il conflitto proposto dalla Regione ricorrente è inammissibile.

Occorre anzitutto osservare che già nei giudizi davanti al giudice amministrativo la Regione aveva eccepito la natura di "atto politico" che, in tesi, dovrebbe essere riconosciuta al decreto con cui il Presidente della Regione nomina i componenti della Giunta regionale. La ricorrente richiama la lunga tradizione giuridica, risalente nel tempo – di cui l'art. 7 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che riproduce l'art. 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), costituirebbe solo la più recente espressione – in virtù della quale gli atti emanati nell'esercizio del potere politico sarebbero istituzionalmente e per natura sottratti ad ogni sindacato giurisdizionale. Tale sarebbe anche il caso della nomina degli assessori da parte del

Presidente della Giunta regionale, specie in considerazione del peculiare ruolo attribuito a quest'ultimo nella forma di governo regionale, dopo la riforma degli statuti regionali attuata con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

In proposito, occorre osservare che, per quanto l'argomento relativo alla "natura politica" dell'atto impugnato fosse stato dedotto sin dal giudizio di fronte al TAR, la ricorrente non ha fatto ricorso ai rimedi predisposti dall'ordinamento nel caso di indebito sindacato del giudice amministrativo sui cosiddetti "atti politici", rimedi che avrebbero consentito di verificare che l'atto oggetto del giudizio fosse effettivamente sindacabile in sede giurisdizionale e non rientrasse tra gli atti non impugnabili ai sensi dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 104 del 2010. Non risulta che la ricorrente abbia impugnato per presunto difetto assoluto di giurisdizione la sentenza del Consiglio di Stato, così come previsto dall'art. 111, ottavo comma, della Costituzione, con ricorso ai sensi dell'art. 362, primo comma, del codice di procedura civile.

4. — In ogni caso, in questa sede deve essere accolta l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, dato che la Regione Campania ha denunciato, in effetti, semplici *errores in iudicando* riguardanti l'interpretazione dell'art. 46 dello statuto regionale, e ha dunque portato all'esame della Corte un conflitto di attribuzioni che, ad un attento esame, si risolve in un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo.

4.1. — A tal riguardo, occorre ricordare che questa Corte è sempre chiamata a verificare se il ricorso per conflitto, al di là delle formali asserzioni a sostegno della prospettazione, si traduca in uno strumento atipico di impugnazione e come tale risulti quindi inammissibile. Non vi è dubbio, infatti, che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale; condizione però di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori *in iudicando*, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (tra le altre, le sentenze n. 72 del 2012, nn. 150 e 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003). È chiaro, quindi, che il conflitto non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale.

Nella specie, la Regione Campania, benché asserisca di non voler portare all'esame della Corte costituzionale il modo di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice amministrativo, prospetta proprio un conflitto di tale contenuto, essendo il ricorso incentrato su un problema di interpretazione del diritto vigente, e in particolare dell'art. 46, comma 3, dello statuto della Regione Campania, in relazione al quale la ricorrente contesta il percorso ermeneutico seguito nella decisione del Consiglio di Stato.

4.2. — La ricorrente muove, infatti, dall'affermazione che nell'ordinamento esistono aree sottratte al sindacato giurisdizionale, in quanto espressive di attività politica, come tali insindacabili da parte del giudice. Ne sarebbe una riprova la permanenza nell'ordinamento dell'art. 7 del codice del processo amministrativo, nel quale, come ricordato poco sopra, si afferma che «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico». A conferma, la ricorrente richiama la giurisprudenza dei giudici ordinari e amministrativi, applicativa della norma menzionata, la quale, peraltro, è stata particolarmente rigorosa nel delimitare i confini della categoria degli atti non impugnabili davanti al giudice amministrativo (criteri che in altra occasione anche questa Corte ha condiviso, sentenza n. 103 del 1993).

L'affermazione della ricorrente, quanto all'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo. Ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate.

4.3. — Nel caso portato all'esame della Corte, il legislatore regionale della Campania, nell'esercizio dell'autonomia politica ad esso accordata dall'art. 123 della Costituzione, ha ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale, in sede di elaborazione dello statuto. Ad esempio, con una previsione che contraddistingue lo statuto campano da quello di altre regioni, il legislatore regionale ha voluto predeterminare il numero dei componenti della Giunta regionale, prevedendo esplicitamente che essa sia «composta dal Presidente e da dodici assessori, compreso il vicepresidente» (art. 50, comma 2, statuto Campania). Parimenti, per quanto riguarda l'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale, lo statuto, pur preservando in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre

la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria, prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini» (art. 46, comma 3), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione.

La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione.

L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica.

4.4. — Così inteso, il conflitto proposto dalla Regione Campania si risolve in un problema di corretta individuazione della natura e della portata dei vincoli stabiliti dall'art. 46 dello statuto, problema che – come tutte le questioni di interpretazione – rientra nelle funzioni dell'autorità giudiziaria, e che questa Corte non è chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzioni. Per queste ragioni si deve concludere che il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Campania è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio dell'avvocato Annarita Petrone;

2) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Campania, nei confronti dello Stato, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CARTABIA

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120081

N. **82**

Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Misurazione del tasso alcolemico - Rilevanza anche dei centilitri, secondo la giurisprudenza della Cassazione considerata "diritto vivente", ancorché non espressi nel testo scritto della norma impugnata - Asserita irragionevolezza, lesione del principio di certezza del diritto, lesione di diritti fondamentali, nonché inosservanza degli obblighi internazionali nascenti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - Questione prospettata da giudice che non deve fare applicazione nel giudizio *a quo* della norma censurata, per avvenuta depenalizzazione della fattispecie di reato - Difetto del requisito della rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

– - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 2, lett. *a)*.

– - Costituzione, artt. 2, 3, 32, e 117, in relazione agli art. 7 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 2, lettera *a)*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Latisana, nel procedimento vertente tra M.L. e la Prefettura di Udine, con ordinanza del 17 dicembre 2010, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, nel corso del giudizio di opposizione avverso il provvedimento, emesso dal Prefetto di Udine, con il quale era stata irrogata la sospensione della patente di guida per la durata di tre mesi per guida in stato di ebbrezza, il Giudice di pace di Latisana, con ordinanza del 17 dicembre 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché all'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 7 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 2, lettera *a)*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui introduce, secondo il diritto vivente, come cifre "significative" ai fini della misurazione del tasso alcolemico quelle centesimali, ancorché non espresse nel testo scritto della norma impugnata;

che il remittente rileva che in data 9 luglio 2010 una pattuglia dei Carabinieri aveva sottoposto a controllo alcolemico una persona che era alla guida di una vettura, riscontrando – in entrambe le successive misurazioni prescritte dalla legge – un tasso di 0,59 grammi per litro;

che, pertanto, i Carabinieri avevano proceduto al ritiro della patente, cui aveva fatto seguito l'emissione del provvedimento di sospensione da parte del Prefetto di Udine;

che nel corso del giudizio di opposizione il ricorrente aveva sostenuto che le due misurazioni dovevano, in realtà, considerarsi negative, non avendo superato la soglia di 0,5 grammi per litro individuata dall'art. 186 cod. strada, espressa in decimi;

che il Giudice di pace di Latisana rileva che la questione realmente controversa riguarda la possibilità o meno di dare rilevanza, in sede di misurazione del tasso di alcool nel sangue, ai centesimi di grammo ovvero soltanto ai decimi;

che egli ricorda che la disposizione censurata – la quale ha subito numerose modifiche negli ultimi anni – prevedeva un reato contravvenzionale poi depenalizzato, a decorrere dal 30 luglio 2010, dall'art. 33, comma 4, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale);

che, nonostante tale depenalizzazione, applicabile nella specie in quanto norma più favorevole, ai sensi dell'art. 2 cod. pen., egli afferma di doversi ugualmente pronunciare sulla legittimità della sanzione amministrativa accessoria applicata, la quale non può considerarsi automaticamente venuta meno;

che – secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione assunta in termini di diritto vivente – il legislatore, nel prevedere diverse sanzioni (crescenti) a seconda del mutare del tasso alcolemico nel sangue, non avrebbe negato rilevanza alla seconda cifra decimale, ovvero ai centesimi per litro, sicché il precetto di cui alla norma impugnata deve ritenersi violato in presenza di un tasso alcolemico uguale o superiore a 0,51 grammi per litro, mentre il calcolo in decimi renderebbe necessario il raggiungimento della quota di 0,6 grammi per litro;

che da tanto si desume la rilevanza della questione prospettata, perché il recepimento della giurisprudenza di legittimità si traduce nel necessario riconoscimento della responsabilità del ricorrente nell'ambito del giudizio in corso, senza che sia possibile un'interpretazione adeguatrice dell'art. 186, comma 2, lettera *a)*, cod. strada;

che la disposizione rimessa allo scrutinio di questa Corte, interpretata sulla base della menzionata giurisprudenza della Corte di cassazione che il remittente assume in termini di diritto vivente, appare al giudice *a quo* in contrasto con gli invocati principi costituzionali;

che gli artt. 2, 3 e 32 Cost., infatti, riconoscono i diritti fondamentali dell'uomo, fra i quali quello alla salute, e garantiscono l'uguaglianza fra i cittadini;

che alla luce di tali parametri l'assunzione di una moderata quantità di sostanze alcooliche «rientra tra i primari e fondamentali diritti della persona», mentre solo la smodata assunzione incide negativamente sulla salute e sulla capacità di guida degli autoveicoli;

che gli strumenti di misurazione del tasso di alcool nel sangue sono di per sé alquanto imprecisi, per cui dare rilevanza ad una misurazione con due cifre decimali «si rivela incompatibile con il canone della ragionevolezza», in quanto pretende di eliminare l'incertezza della misurazione «utilizzando grandezze di misura precise come le cifre centesimali», senza considerare che tutto ciò va di contrario avviso rispetto alla scelta operata dal legislatore del 2010 nel senso della depenalizzazione di alcuni illeciti;

che, in ultimo, il giudice *a quo* ravvisa nella disposizione così interpretata anche un *vulnus* degli artt. 7 e 8 della CEDU, perché l'assunzione di sostanze alcooliche costituisce «piena esplicazione della vita privata», non trattandosi di scelte che vanno a minare la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata non fondata.

Considerato che il Giudice di pace di Latisana dubita – in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché all'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 7 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – della legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 2, lettera *a)*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza penale della Corte di cassazione, con alcune pronunce assunte in termini di diritto vivente, secondo cui costituiscono cifre "significative" ai fini della misurazione del tasso alcolemico quelle centesimali, ancorché non espresse nel testo scritto della norma impugnata;

che il giudice *a quo* dà atto che, in data successiva a quella in cui si sono svolti i fatti oggetto del giudizio sottoposto al suo esame, l'art. 33 della legge 29 luglio 2010, n. 120, ha depenalizzato la disposizione oggi all'esame di questa Corte, sostituendo alla sanzione penale una sanzione amministrativa;

che, nel dare conto della rilevanza della questione, il remittente osserva, fra l'altro, di doversi comunque pronunciare sulla legittimità della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, irrogata dal prefetto in ottemperanza alla previsione della censurata disposizione;

che tale motivazione sulla rilevanza non può essere condivisa, perché per le sanzioni amministrative accessorie a una sanzione penale conseguente all'accertamento di un reato – come ribadito dalla costante giurisprudenza di legittimità – vige il principio di legalità, alla luce del quale nessuno può esservi assoggettato se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione – art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) –;

che, pertanto, la sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida sulla quale il giudice *a quo* ritiene di doversi pronunciare è da considerare venuta meno – nel momento in cui la presente questione è stata rimessa all'esame della Corte – in quanto accessoria rispetto ad una ipotesi di reato ormai depenalizzata;

che, nella specie, tale sanzione non è applicabile in base al nuovo testo dell'art. 186, comma 2, lettera *a)*, cod. strada, perché tale previsione è entrata in vigore successivamente rispetto al momento in cui il fatto è avvenuto; né, d'altra parte, la legge n. 120 del 2010 ha dettato norme che impongono l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per fatti antecedenti l'entrata in vigore della stessa legge;

che, quindi, il Giudice di pace di Latisana non è chiamato, nel giudizio in corso, a fare applicazione della censurata disposizione, il che implica il venir meno del necessario requisito della rilevanza;

che la prospettata questione, dunque, è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 2, lettera a)*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza e di certezza del diritto, nonché all'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 7 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice di pace di Latisana con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: MATTARELLA

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120082

N. **83**

Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Assunzioni - Utilizzazione di eventuali graduatorie di idonei dei concorsi pubblici regionali, prima di indire concorsi pubblici - Agevolazioni per chi abbia già maturato una esperienza lavorativa presso l'amministrazione regionale - Programmazione delle assunzioni in contrasto con i limiti e i vincoli previsti dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Sopravvenuta sostituzione e abrogazione delle norme impugnate - Rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente - Estinzione del processo.

– - Legge della Regione Abruzzo 17 novembre 2010, n. 49, artt. 5, comma 1, 11 e 12.

– - Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 17 novembre 2010, n. 49 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 gennaio-3 febbraio 2011, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2011, ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2011.

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli articoli 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 17 novembre 2010, n. 49 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010);

che il ricorrente deduce che l'art. 5, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010 prevede che, ai fini del contenimento della spesa pubblica, il Consiglio e la Giunta regionale, per la copertura dei posti disponibili nella propria dotazione organica, prima di indire concorsi pubblici e previo esperimento della procedura di mobilità, possono utilizzare eventuali graduatorie di idonei derivanti da pubblici concorsi ancora vigenti espletati o dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale, tenuto conto del profilo professionale;

che, ad avviso della difesa dello Stato, tale disposizione regionale, nel consentire la copertura di tutti i posti in organico, vìola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, è fatto divieto agli enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, mentre i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nei limiti del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;

che il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, altresì, che l'art. 5, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010, nel prevedere la copertura di tutti i posti in organico tramite le graduatorie ancora valide, richiederebbe un'idonea copertura di spesa, mentre né nella norma impugnata, né in altre parti della medesima legge regionale, sono indicati mezzi per far fronte agli oneri derivanti dalla prevista assunzione di personale così disposta, con conseguente violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.;

che il ricorrente afferma, poi, che l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010 stabilisce che la Giunta regionale è autorizzata ad attivare procedure selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato, esentando dalla preselezione per l'accesso a detta procedura coloro che abbiano maturato presso uffici dell'amministrazione regionale o di un ente ad esso strumentale un triennio, anche non continuativo, di impiego con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e/o a tempo determinato, nei cinque anni anteriori alla data del 28 settembre 2007; al fine dell'attuazione delle predette procedure, la Giunta regionale stabilisce i requisiti e le modalità di valutazione da applicare in sede di procedura selettiva, la quale, in ogni caso, deve prevedere la valutazione dell'attività lavorativa svolta presso l'ente da ciascun singolo candidato, nonché una riserva di posti per il personale esentato dalla preselezione, che non può eccedere il 50% dei posti messi a procedura selettiva;

che, ad avviso della difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché contrasterebbe con il principio fondamentale in tale materia espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, a norma del quale, a decorrere dall'anno 2011, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 e la spesa per il personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009;

che il ricorrente sostiene che l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010 lede anche l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., il quale attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile; infatti la norma regionale impugnata, operando una sostanziale stabilizzazione del personale già impiegato presso la stessa amministrazione regionale, si pone in contrasto con l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

(Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base alla quale si può ricorrere alle assunzioni a tempo determinato soltanto per «rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali»;

che, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010, il quale, nell'autorizzare la Giunta regionale a bandire una o più procedure selettive per l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato (comma 1), dispone che il numero dei posti da mettere a concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatori della dotazione organica (comma 3);

che, al riguardo, il ricorrente sostiene che, così disponendo, il legislatore regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, contrastando con i principi stabiliti dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, a norma del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, è vietato agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, mentre i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la Regione Abruzzo, con l'art. 12 della legge reg. n. 49 del 2010, programma le assunzioni sulla base di propri atti, unilateralmente adottati, senza tenere conto dei vincoli e dei limiti imposti dalla menzionata norma statale, la quale fissa principi che costituiscono espressione di indefettibili esigenze di carattere unitario di contenimento della spesa pubblica con riferimento ad una voce particolarmente significativa, quale la spesa per il personale;

che il ricorrente aggiunge che l'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010 lede anche l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché comporta oneri che non vengono quantificati e per i quali non sono indicati i mezzi per farvi fronte;

che con atto depositato il 10 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, preso atto che con legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale), sono stati sostituiti gli artt. 5 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2010 e abrogato l'art. 11 della medesima legge regionale, ha rinunciato al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli articoli 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 17 novembre 2010, n. 49 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010);

che la Regione Abruzzo non si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale;

che successivamente il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

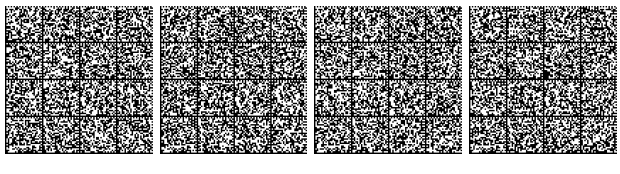
Il Redattore: MAZZELLA

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120083



N. **84**

Ordinanza 2 - 5 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Ordinanze di rimessione carenti in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– - D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
– - Costituzione, artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Giudice di pace di Vigevano con due ordinanze del 26 aprile 2010, iscritte ai nn. 217 e 218 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore, emesse il 26 aprile 2010 (r.o. nn. 217 e 218 del 2011), il Giudice di pace di Vigevano ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68» (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio);

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito di due distinti processi nei confronti di cittadini extracomunitari, imputati del reato previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi trattenuti nel territorio dello Stato «in violazione delle disposizioni di legge inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri»;

che, secondo il rimettente, la nuova norma incriminatrice si porrebbe in contrasto con l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale;

che essa violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., per la irragionevolezza della scelta legislativa di «criminalizzare» l'ingresso e la permanenza illegali nel territorio dello Stato;

che l'obiettivo perseguito con l'introduzione della nuova fattispecie di reato è, infatti, quello di allontanare lo straniero "irregolare" dal territorio dello Stato, come si desumerebbe chiaramente dal fatto che il giudice di pace può applicare la misura dell'espulsione come sanzione sostitutiva (art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998) e che l'esecuzione

dell'espulsione in via amministrativa costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale; prospettiva nella quale, peraltro, la nuova incriminazione si rivelerebbe del tutto inutile, giacché il suo ambito di applicazione coinciderebbe perfettamente con quello della preesistente misura amministrativa;

che il rimettente denuncia, altresì, l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio della nuova fattispecie criminosa, complessivamente considerato: non soltanto, cioè, della comminatoria della pena dell'ammenda – pena che, se pur elevata e insuscettibile di oblazione, risulterebbe priva di ogni efficacia deterrente nei confronti di soggetti di regola totalmente impossidenti, quali gli stranieri «clandestini» – ma anche del divieto di applicazione della sospensione condizionale della pena e della facoltà, concessa al giudice, di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa, pure più grave, contemplata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore, solo quando abbia luogo «senza giustificato motivo»: «scriminante», questa, non prevista dalla norma impugnata;

che il giudice *a quo* reputa lesi, inoltre, gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., in quanto la nuova figura di reato solo apparentemente sanzionerebbe una condotta (l'ingresso o il mancato allontanamento dal territorio dello Stato), mentre, in realtà, sarebbe diretta a colpire una condizione personale e sociale dello straniero, legata al mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso o al soggiorno in detto territorio: condizione che verrebbe arbitrariamente considerata come sintomatica di pericolosità sociale;

che risulterebbe vulnerato, ancora, l'art. 97, primo comma, Cost., giacché la previsione di due distinti procedimenti – amministrativo e penale – diretti allo stesso fine influirebbe negativamente sulla ragionevole durata del processo penale, oltre a provocare un incremento dei costi e degli «incombenti»;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante, giacché nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata l'imputato non andrebbe incontro a nessuna conseguenza penale.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che il Giudice di pace di Vigevano dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso o si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato;

che le ordinanze di rimessione presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni con esse sollevate;

che il giudice *a quo* si limita – quanto alla descrizione della vicenda concreta – a riportare, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, il capo di imputazione: il quale si risolve, peraltro, nella sostanza, in una generica parafrasi del dettato della norma incriminatrice;

che il rimettente afferma, al tempo stesso, la rilevanza delle questioni in termini puramente assiomatici;

che mancano, per converso, adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei giudizi *a quibus* e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente inammissibili, conformemente a quanto già reiteratamente deciso da questa Corte con riferimento ad analoghe questioni sollevate dallo stesso rimettente (ordinanze n. 149, n. 86 e n. 3 del 2011 e n. 253 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10-*bis *del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera* a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal Giudice di pace di Vigevano con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MILANA

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere: MILANA

T_120084

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **41**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tasse automobilistiche regionali - Rideterminazione degli importi della tassa di circolazione dovuta per i veicoli storici e per i ciclomotori - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 10.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tassa sulle concessioni regionali - Previsto aumento degli importi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 14.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Previsione di una diversa articolazione e dell'aumento degli importi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che sospendono fino all'attuazione del federalismo fiscale la facoltà concessa alle Regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Esorbitanza dai limiti imposti al legislatore regionale in materia.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 15.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 1, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 123.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Imposta sui carburanti per autotrazione - Previsione che l'esercizio dell'azione penale costituisca causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di norme concernenti il rapporto tra la giurisdizione penale e quella tributaria, e in particolare di una disciplina del decorso della prescrizione difforme dalla norma statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile e penale.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art.16, comma 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l)*.

Imposte e tasse - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Istituzione dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili IRESA - Prevista decorrenza dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge - Ricorso del Governo - Denunciata prevista decorrenza anticipata, rispetto alla norma statale, della trasformazione dell'imposta in tributo proprio regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario - Mancato rispetto dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 17.
– Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e)*, e 119, comma secondo; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, art. 8.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale - Previsione che il trattamento economico dei dirigenti di Area funzionale sia definito dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale - Previsione che le strutture speciali della Direzione generale e del Segretariato generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, due delle quali anche esterne alla pubblica amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto, quanto alla prima previsione, con i principi generali della legge statale che obbligano al rispetto delle previsioni contrattuali e delle procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva, con violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile - Denunciato contrasto, quanto alla seconda previsione, con le disposizioni statali relative al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, con violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dalla legge statale - Mancata adeguata copertura finanziaria.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 26.
– Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 28; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 66, comma 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Misure in materia di trasporto aereo - Società di gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) - Autorizzazione di spesa per l'esercizio finanziario 2012 di euro 38.000 al fine di concorrere al ripianamento delle perdite relative all'anno 2010, nonché di euro 400.000 per la sottoscrizione da parte della Regione della quota di aumento di capitale sociale della Società di gestione - Ricorso del Governo - Denunciata mancata notifica delle disposizioni contenenti misure con le caratteristiche degli aiuti di Stato alla Commissione europea - Violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 43.
– Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Ente Fiera di Cosenza - Autorizzazione di un contributo straordinario di euro 150.000 al fine di consentire la copertura di una parte delle mensilità arretrate per il personale - Ricorso del Governo - Denunciata mancata notifica della disposizione contenente una misura con le caratteristiche degli aiuti di Stato alla Commissione europea - Violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato.

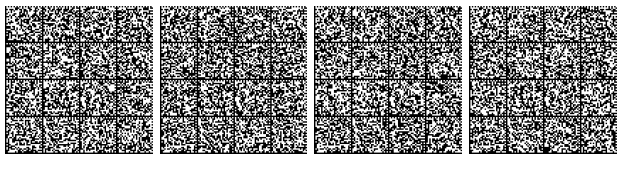
– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 44.
– Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Previsione che la Giunta regionale sia autorizzata a rinnovare fino al 31 dicembre 2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo e attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche giovanili - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di un generico rinnovo contrattuale senza una preventiva valutazione delle necessità della Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile - Contrasto con i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica per la mancata previsione del contenimento della spesa pubblica.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 52, comma 4.
– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Differimento al 31 dicembre 2014 dei termini per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili - Ricorso del Governo - Denunciata generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 55, comma 1.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 17, comma 10.



Appalti pubblici - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" - Previsione dell'incremento da una a tre delle "sezioni tecniche" e della preposizione ad ogni sezione tecnica di un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata istituzione di nuove strutture amministrative e di ulteriori posizioni dirigenziali, con omissione della quantificazione degli oneri derivanti e della individuazione dei relativi mezzi di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 32.
– Costituzione, art. 81, comma quarto.

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012 - Copertura dei debiti pregressi contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge regionale n. 8/1999, recante provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* - Inosservanza dei vincoli posti dal suddetto Piano - Violazione della potestà sostitutiva statale - Lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Omessa quantificazione degli oneri e mancata individuazione dei mezzi di copertura finanziaria.

– Legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47, art. 50.
– Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 8022403058.7) presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 (della quale si indica il seguente numero di fax: 06/96514000, ed il seguente indirizzo di posta elettronica certificata: roma@mailcert.avvocaturastato.it ai fini delle comunicazioni relative al presente giudizio);

Nei confronti della Regione Calabria (c.f. 02205340793) in persona del presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, con sede in Catanzaro - Via Sensales - CAP 88100;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 10, dell'articolo 14, dell'articolo 15, dell'articolo 16 comma 3, dell'articolo 17, dell'articolo 26, dell'articolo 43, dell'articolo 44, dell'articolo 52 comma 4, dell'articolo 55 comma 1, dell'articolo 32 e dell'articolo 50 della legge regionale Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012). Art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», pubblicata sul B.U.R. n. 23 del 29 dicembre 2011, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 febbraio 2012.

Con la legge regionale n. 47 del 23 dicembre 2011 la Regione Calabria ha emanato disposizioni di tipo ordinamentale e procedurale (collegate alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012).

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Calabria abbia violato la normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

La legge in esame intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012). Art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale :

1) l'art. 10 (Rideterminazione importi delle tasse automobilistiche regionali) della legge in esame ridetermina l'ammontare, aumentandone gli importi, delle tasse automobilistiche regionali.

Tale norma regionale contrasta con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, nonché dell'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che sospendono, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la facoltà concessa alle regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato. Ad ulteriore conferma della volontà del legislatore statale di sospendere, in via generale, il potere delle regioni e degli enti locali di azionare la leva impositiva deve rilevarsi che nei casi in cui lo stesso legislatore statale ha inteso operare una deroga al suddetto principio generale di sospensione, ha operato con interventi specifici e riferiti a singoli tributi (come ad esempio l'art. 1, comma 10 del d.l. n. 138/2011 che ha concesso alle regioni a statuto ordinario di aumentare l'addizionale regionale IRPEF a decorrere dall'anno 2012).

Pertanto la suddetta disposizione regionale viola l'art.117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario, nonché viola l'art. 119, secondo comma, della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.10 (Rideterminazione importi delle tasse automobilistiche regionali) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. La tassa di circolazione dovuta per i veicoli storici dall'anno 2013 è rideterminata nell'importo di trenta euro per gli autoveicoli e tredici euro per i motoveicoli. La tassa di circolazione dovuta per i ciclomotori dall'anno 2013 è rideterminata nell'importo di ventidue euro.

2. Il diritto fisso di sospensione dovuto dall'anno 2013 dai rivenditori di autoveicoli è rideterminato nell'importo di un euro e settanta centesimi», violi l'art. 117 secondo comma lettera *e)* della Costituzione, perché incide sull'assetto del sistema tributario disponendo l'aumento di tributi il cui gettito è attribuito alla regione con legge dello Stato, e ciò in contrasto con le disposizioni di legge statale che sospendono, in via generale, fino all'attuazione del federalismo fiscale, l'esercizio di tale facoltà (art.1 comma 7 d.l. n. 93/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2008, ed art. l comma 123, legge n.220/2010); - se il ricordato art. 10 violi l'art. 119 secondo comma della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

2) L'art. 14 (Modifiche alla legge regionale 10 aprile 1995, n.11) della legge in esame ridetermina l'ammontare, aumentandone gli importi, della tassa sulle concessioni regionali.

Tale norma regionale contrasta con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, nonché dell'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che sospendono, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la facoltà concessa alle regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi il cui gettito è ad essi attribuito con legge dello Stato. Ad ulteriore conferma della volontà del legislatore statale di sospendere, in via generale, il potere delle regioni e degli enti locali di azionare la leva impositiva deve rilevarsi che nei casi in cui lo stesso legislatore statale ha inteso operare una deroga al suddetto principio generale di sospensione, ha operato con interventi specifici e riferiti a singoli tributi (come ad esempio l'art. 1, comma 10 del d.l. n. 138/2011 che ha concesso alle regioni a statuto ordinario di aumentare l'addizionale regionale IRPEF a decorrere dall'anno 2012).

Pertanto la suddetta disposizione regionale viola l'art 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario, nonché viola l'art. 119, secondo comma, della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.14 (Modifiche alla legge regionale 10 aprile 1995, n.11) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. All'articolo 1 della legge regionale 10 aprile 1995, n. 11 è aggiunto il seguente comma:

"2. Dall'anno 2012 gli importi della tassa sulle concessioni regionali, come indicati nella Tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, sono aumentati del 20 per cento"», violi l'art. 117 secondo comma lettera *e)* della Costituzione, perché incide sull'assetto del sistema tributario disponendo l'aumento di tributi il cui gettito è attribuito alla regione con legge dello Stato, e ciò in contrasto con le disposizioni di legge statale che sospendono, in via generale, fino all'attuazione del federalismo fiscale, l'esercizio di tale facoltà (art. 1 comma 7 d.l. n. 93/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.126/2008, ed art. 1, comma 123, legge n. 220/2010); - se il ricordato art.14 violi l'art. 119 secondo comma della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

3) L'art. 15 (Modifiche alla legge regionale 28 agosto 2000, n.16) della legge in esame dispone una diversa articolazione e l'aumento degli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale norma regionale contrasta con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, nonché dell'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che sospendono, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la facoltà concessa alle

regioni e agli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato. Ad ulteriore conferma della volontà del legislatore statale di sospendere, in via generale, il potere delle regioni e degli enti locali di azionare la leva impositiva deve rilevarsi che nei casi in cui lo stesso legislatore statale ha inteso operare una deroga al suddetto principio generale di sospensione, ha operato con interventi specifici e riferiti a singoli tributi (come ad esempio l'art. 1, comma 10 del d.l. n. 138/2011 che ha concesso alle regioni a statuto ordinario di aumentare l'addizionale regionale IRPEF a decorrere dall'anno 2012).

Pertanto la suddetta disposizione regionale viola l'art.117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario, nonché viola l'art. 119, secondo comma, della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.15 (Modifiche alla legge regionale 28 agosto 2000, n.16) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 28 agosto 2000, n. 16, prima delle parole "compresi i fanghi palabili", sono aggiunte le parole: "e successive modifiche ed integrazioni".

2. Dopo l'articolo 3 della legge regionale n. 16/2000 è aggiunto il seguente articolo:

"Art. 3-*bis*. — 1. A decorrere dal primo gennaio dell'anno 2013 l'ammontare dell'imposta dovuta è determinata moltiplicando il quantitativo dei rifiuti conferiti, espressi in chilogrammi, per le aliquote di seguito indicate:

a) Per i rifiuti del sistema minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico:

1) 0,01033 euro ogni chilogrammo, se vengono conferiti in discarica per inerti;

2) 0,02066 euro ogni chilogrammo, se vengono conferiti in discariche di altro tipo;

b) per rifiuti speciali diversi da quelli sovraindicati:

1) 0,01033 euro ogni chilogrammo, per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per inerti;

2) 0,02066 euro ogni chilogrammo, se vengono conferiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in impianti di incenerimento senza recupero di energia termica dalla combustione ad esclusione di quelli derivanti dalla selezione meccanica dei rifiuti urbani o di selezione e valorizzazione della raccolta differenziata;

c) per i rifiuti pericolosi o per i codici 'a specchio' per i quali siano superati i limiti di sostanze pericolose:

1) 0,01033 euro ogni chilogrammo, se vengono conferiti in discarica previo trattamento di inertizzazione o di innocuizzazione autorizzato dall'autorità competente oppure se vengono conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia termica dalla combustione;

2) 0,02582 euro ogni chilogrammo, se vengono conferiti tal quali in discarica;

d) per i rifiuti solidi urbani:

1) 0,015495 euro ogni chilogrammo, se conferiti tal quali in discarica;

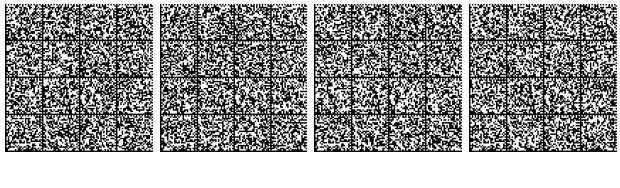
2) 0,005335 euro ogni chilogrammo, se conferiti in discarica a seguito di separazione meccanica dei rifiuti solidi urbani o di selezione e/o valorizzazione della raccolta differenziata, secca o umida; il contenuto di sostanza organica non deve essere superiore al 10%, oltre il quale si considerano tal quali;

3) 0,02582 euro ogni chilogrammo, se prodotti in ambiti territoriali corrispondenti a quelli ottimali, soppressi con legge 26 marzo 2010, n.42, e diversi da quelli ove ha sede la discarica, fatti salvi eventuali accordi di pianificazione e le previsioni del Piano Gestione Rifiuti Regionale, e fino all'attribuzione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito territoriale ai sensi della legge 23 dicembre 2009, n.191.».

3. All'articolo 5 della legge regionale n. 16/2000 è aggiunto il seguente comma:

«6. Nei riguardi dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, che omettono di presentare la dichiarazione annuale o la presentano in modo infedele, ovvero che pur avendo presentato la dichiarazione omettono, in tutto o in parte, di effettuare i versamenti alle scadenze stabilite per due volte consecutive, ovvero per tre volte non consecutive nell'arco di vigenza del contratto di servizio e dell'autorizzazione, è disposta la revoca dell'affidamento dello stesso e dell'atto autorizzativo con provvedimento motivato adottato dalla competente struttura anche su espressa segnalazione del settore Tributi della Regione, entro e non oltre sessanta giorni.

4. L'articolo 7-*ter* della legge regionale n. 16/2000 è abrogato» violi l'art. 117 secondo comma lettera *e)* della Costituzione, perché incide sull'assetto del sistema tributario disponendo l'aumento di tributi il cui gettito è attribuito alla regione con legge dello Stato, e ciò in contrasto con le disposizioni di legge statale che sospendono, in via generale, fino all'attuazione del federalismo fiscale, l'esercizio di tale facoltà (art. 1, comma 7, d.l. n. 93/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.126/2008, ed art. 1, comma 123, legge n. 220/2010); - se il ricordato art.15 violi l'art. 119,



secondo comma della Costituzione, che si limita ad attribuire alle regioni ed agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, subordinatamente al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, precludendosi comunque al legislatore regionale di intervenire sulla disciplina dei tributi statali.

*4) L'art. 16 (Modifiche all'art.27 della legge regionale 29 dicembre 2010, n.34 – IRBA), comma 3, della legge in esame, aggiunge il comma 7-*bis *all'art. 27 della legge della Regione Calabria n. 34/2010, che prevede che l'esercizio dell'azione penale costituisca causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione.*

Tale disposizione regionale nella parte in cui introduce norme concernenti il rapporto tra la giurisdizione penale e quella tributaria e, in particolare, una disciplina del decorso della prescrizione difforme rispetto alla norma statale, viola l'art. 117, comma 2, lettera *l)*, della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile e penale.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.16 (Modifiche all'art. 27 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 34 - IRBA), comma 3 della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «3. Dopo il comma 7 dell'articolo 27 della legge regionale n. 34/2010 è aggiunto il seguente comma:

"7-*bis*. Gli avvisi di accertamento o di liquidazione e gli atti di contestazione delle violazioni devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. Il credito dell'Amministrazione regionale per l'imposta, a seguito di accertamento o di liquidazione, si prescrive in anni cinque dalla data in cui l'accertamento è divenuto definitivo. La prescrizione di detto credito è interrotta in caso di esercizio di azione penale. L'imposta è rimborsata quando risulti indebitamente pagata. Il rimborso deve essere richiesto, a pena di decadenza, entro due anni dalla data di pagamento. Sulle somme da rimborsare sono dovuti gli interessi legali a decorrere dalla data di presentazione della richiesta alla Regione. L'eventuale credito risultante da dichiarazione può essere portato in compensazione nella dichiarazione successiva e fatto valere sul primo pagamento utile", violi l'art. 117, comma 2, lettera *l)* della Costituzione perché detta norme in materia di prescrizione e decadenza dei diritti, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato perché inerente sotto il profilo sostanziale all'ordinamento civile e penale e sotto il profilo processuale alla definizione delle preliminari di merito nell'esercizio dell'azione davanti alle giurisdizioni.

5) L'art. 17 (Istituzione dell'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili - IRESA) della legge in esame, istituisce, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili – IRESA.

Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 8 del d.lgs. n. 68/2011 (norma che esprime un principio di coordinamento del sistema tributario) che consente alle regioni di trasformare l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili in tributo proprio regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Pertanto, la disposizione regionale in esame, nel prevedere una decorrenza anticipata della trasformazione dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili in tributo proprio regionale, determina la violazione dell'art.117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario nonché, la violazione dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, che subordina il potere delle regioni e degli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri al rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.17 (Istituzione dell'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili - IRESA) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «l. È istituita a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della presente legge l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA), che rappresenta un tributo avente come obiettivo la riduzione dell'inquinamento acustico nelle aree adiacenti agli aeroporti.

2. L'imposta è dovuta alla Regione per ogni decollo e atterraggio degli aeromobili civili negli aeroporti civili.

3. Il soggetto passivo dell'imposta è l'esercente dell'aeromobile o degli aeromobili come individuato nell'articolo 874 del codice della navigazione.

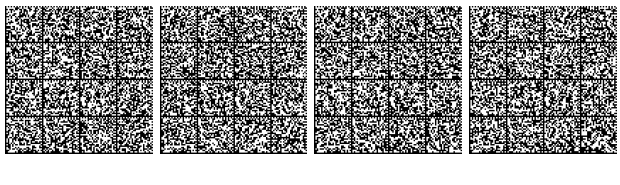
4. L'IRESA deve essere pagata su base trimestrale, e i termini di versamento sono i seguenti:

a) entro il 5 luglio per l'imposta dovuta nel primo trimestre;

b) entro il 5 ottobre per l'imposta dovuta nel secondo trimestre;

c) entro il 5 gennaio per l'imposta dovuta nel terzo trimestre;

d) entro il 5 aprile per l'imposta dovuta nel quarto trimestre.



5. L'IRESA è determinata, sulla base dell'emissione sonora dell'aeromobile civile come indicata nelle norme sulla certificazione acustica internazionale, nelle seguenti misure:

a) classe 1: euro 0,25 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e euro 0,33 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione e ad elica senza certificazione acustica;

b) classe 2: euro 0,19 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e euro 0,24 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 2 dell'allegato XVI alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, di cui al decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616;

c) classe 3: euro 0,06 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e euro 0,08 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 3 dell'allegato XVI alla Convenzione citata alla lettera *b)* e ad elica muniti di certificazione acustica.

6. La Giunta regionale potrà elevare l'imposta fino al 15% nel caso in cui il decollo o l'atterraggio dell'aeromobile avvenga nel periodo e fasce orarie di maggiore utilizzazione, individuate dal Ministro dei trasporti e della navigazione con proprio decreto.

7. La Giunta regionale dispone in merito:

a) alle modalità di accertamento, di liquidazione, di riscossione, di recupero e di rimborso dell'imposta, nonché all'applicazione delle sanzioni;

b) alla eventuale stipulazione di apposite convenzioni con le società di gestione degli aeroporti, ovvero con i fiduciari di cui all'art.7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1982, n.1085, per l'espletamento delle attività di cui alla lettera *e)*", violi l'art.117, secondo comma, lettera *e)* della Costituzione (che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario) perché prevede una decorrenza anticipata della trasformazione in tributo proprio regionale dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili; e violi l'art.119, secondo comma della Costituzione, perché non rispetta i principi, dettati dalle norme di legge statale (art.8 d.lgs. n. 68/2011), di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

6) L'art. 26 (Modifiche alla legge regionale 13 maggio 1996, n. 8) della legge in esame, nel novellare l'art. 7 della legge regionale n. 8/1996 (concernente «Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale»), stabilisce, nel testo novellato del citato art. 7 della legge regionale Calabria 13 maggio 1996 n. 8, e precisamente nel comma 4 del predetto testo novellato, che il trattamento economico dei dirigenti di Area funzionale sia definito dall'Ufficio di Presidenza.

Tale disposizione regionale, consentendo all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale di derogare alle disposizioni del CCNL del personale dirigente delle Regioni ed Autonomie locali in materia di determinazione del trattamento economico, contrasta con le disposizioni del titolo III del d.lgs. n. 165/2001 (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale), che obbligano al rispetto delle previsioni contrattuali e delle procedure da seguire in sede di contrattazione collettiva.

Pertanto la norma, nella parte in cui deroga ai principi generali di cui al d.lgs. n. 165/2011, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di impiego pubblico privatizzato regolati dalla contrattazione collettiva.

Lo stesso articolo 26 della legge in esame, inoltre, nel novellare l'art. 7-*bis* della legge regionale n. 8/1996 (concernente «Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale»), stabilisce, nel testo novellato del citato art. 7-*bis* della legge regionale Calabria 13 maggio 1996 n.8, che le strutture speciali della Direzione Generale e del Segretariato Generale del Consiglio regionale sono composte ciascuna da tre unità di personale, due dei quali possono essere esterni alla pubblica amministrazione.

Il combinato disposto di detto art. 7-*bis* con il suddetto art.7, come modificati dalla disposizione in esame, nel prevedere un ampliamento delle strutture e dei ruoli dirigenziali con oneri che non risultano quantificati e di cui manca la relativa copertura finanziaria, contrasta con le disposizioni relative al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 il quale dispone che «a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato

o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.(...)»; contrasta, altresì, con le disposizioni in materia di turn over — costituenti principi — di cui al comma 7 dell'art. 66 del d.l. n. 112/2008, che nel novellare il comma 102 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), dispone che «Per gli anni 2010 e 2011, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente».

L'art. 26 della legge in esame determina, pertanto, la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato il compito di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica, in concreto nella specie fissati con le norme di fonte statale sopra richiamate e non rispettati dalla disposizione regionale in esame, che non tengono conto dei limiti fissati dalle predette norme statali di principio.

La suddetta norma, inoltre, non prevedendo adeguata copertura finanziaria, determina la violazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione.

In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sulle seguenti questioni: - se l'art. 26 (Modifiche alla legge regionale 13 maggio 1996, n.8) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, che sostituisce il testo dell'art.7 della legge regionale 13 maggio 1996, n.8 con un nuovo testo, nel quale al comma 4 è previsto che «4. Il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale è definito dall'Ufficio di Presidenza [del Consiglio regionale; n.d.r.]», e che inoltre sostituisce il testo dell'art. 7-*bis* della legge regionale 13 maggio 1996, n.8 con un nuovo testo, del seguente tenore:

"Art. 7-*bis*. — 1. Le strutture speciali del Segretariato Generale e della Direzione Generale [del Consiglio regionale; n.d.r.] sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione", violi — con la richiamata disposizione che detta il testo novellato dell'art.7, comma 4 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996 n. 8 — l'art. 117, secondo comma, lettera *l)* della Costituzione, che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dal codice civile e/o dalla contrattazione collettiva; - se il ricordato art.26 violi — con la richiamata disposizione che detta il testo novellato dell'art. 7-*bis* della legge della regione Calabria 13 maggio 1996 n. 8 — l'art. 117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nella specie dettati con l'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010 e con l'art. 66 comma 7 del d.l. n. 112/2008, con le cui disposizioni contrasta la disposizione regionale *de qua*; - se il ricordato art. 26 — con la disposizione da ultimo richiamata — violi l'art.81, quarto comma della Costituzione, perché — pur prevedendo nuove o maggiori spese per la sua applicazione (necessarie alla Regione per l'assunzione ed il trattamento economico del personale delle strutture sopra indicate) — non indica i mezzi per farvi fronte.

7) L'art. 43 (Misure in materia di trasporto aereo) della legge regionale in esame, al comma l prevede il ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) S.p.A. per una spesa di euro 38.000 ed al comma 2 delibera la copertura di spesa pari a euro 400.000 necessari alla sottoscrizione da parte della Regione Calabria della quota di aumento di capitale sociale della SO.G.A.S. S.p.A.

In via preliminare si osserva che entrambe le misure presentano le caratteristiche di aiuti di Stato la cui compatibilità deve essere rimessa alla valutazione della Commissione europea. La SO.G.A.S. S.p.A., infatti opera in un settore, quello della gestione aeroportuale, aperto alla concorrenza di imprese pubbliche e private. L'entità relativamente esigua dei due aiuti, inoltre, non è ragione sufficiente ad escludere che vi sia una possibile distorsione degli scambi tra gli Stati membri.

La mancata notifica alla Commissione europea delle disposizioni contenute nell'articolo 43 prima della loro entrata in vigore costituisce, pertanto, una violazione degli obblighi comunitari in materia di aiuti di Stato.

Va rilevato, inoltre, che la Commissione europea, con decisione del 20 luglio 2010, ha avviato un procedura di indagine formale nei confronti di analoghe iniziative di copertura delle perdite di SO.G.A.S. S.p.A. operate dagli azionisti pubblici della società nel periodo dal 2004 al 2005 e regolarmente notificate dalla Regione Calabria ai sensi dell'articolo 108, par. 3 del TFUE. La Commissione ha ritenuto che tali misure, oltre ad integrare la fattispecie di aiuti

di Stato, presentino concreti elementi di incompatibilità con le regole comunitarie in materia. L'indagine ha, altresì, posto sotto osservazione ulteriori coperture di perdite relative all'anno 2006 nonché l'aumento di capitale sociale pari a curo 2.743.000 operato nel dicembre 2007 dai soci pubblici che non sono stati oggetto di notifica alla Commissione europea.

Inoltre, dalla suddetta decisione della Commissione europea emerge che, relativamente all'aumento di capitale, le autorità calabresi hanno garantito alla Commissione la non attuazione di questa come di future analoghe misure prima di un pronunciamento dell'esecutivo comunitario sulla natura di aiuto di Stato della stessa. La procedura di indagine formale è a tutt'oggi in corso.

Per le suesposte ragioni, si ritiene che le disposizioni contenute nell'articolo 43 non debbono trovare pratica attuazione prima di una definitiva valutazione della Commissione.

La disposizione regionale, pertanto, nella parte in cui omette di osservare l'obbligo di notifica dell'aiuto previsto dall'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, determina la violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario alla potestà legislativa regionale.

In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art. 43 (Misure in materia di trasporto aereo) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Al fine di concorrere al ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S) S.p.A. accertate in sede di approvazione del relativo bilancio nell'Assemblea dei soci nella seduta del 2 luglio 2011, è autorizzata per l'esercizio finanziario 2012 la spesa, in misura proporzionale alla partecipazione al capitale sociale, di euro 38.000,00 con allocazione all'UPB 2.3.01.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2012.

2. Per la sottoscrizione da parte della Regione Calabria della quota di aumento di capitale sociale della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S) S.p.a. deliberato dall'Assemblea dei soci nella seduta del 2 luglio 2011, in misura proporzionale alla partecipazione al capitale sociale, è autorizzata per l'esercizio finanziario 2012 la spesa di euro 400.000,00 con allocazione all'UPB 2.3.01.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2012», violi l'art. 117, primo comma della Costituzione per contrasto con l'ordinamento comunitario, perché prevede misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato e tuttavia non sono state notificate alla Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'art.108 par.3 del TFUE.

8) L'art. 44 (Ente Fiera di Cosenza) della legge regionale in esame dispone il contributo regionale straordinario di euro 150.000 a parziale copertura delle spese correnti dell'Ente Fiera di Cosenza. L'erogazione del contributo è subordinata all'analogo e contestuale impegno da parte di tutti i soggetti istituzionali soci dell'Ente Fiera — Provincia di Cosenza, Comune di Cosenza e Comune di Rende — a coprire pro quota la restante parte delle spese correnti.

Si premette che la Comunicazione interpretativa della Commissione europea per il settore fiere ed esposizioni (GUCE 1998, C 143, pag. 2), in materia di servizi posti in essere dagli enti fieristici, riconosce il carattere commerciale delle attività degli operatori fieristici anche qualora questi agiscano nella forma giuridica di enti autonomi senza scopo di lucro. Sulla stessa linea interpretativa si è mossa la giurisprudenza comunitaria che ha confermato il principio secondo il quale le attività che realizzano lo scopo complessivo delle società Ente Fiera sono pienamente contendibili sul mercato degli operatori fieristici tale che qualsiasi beneficio accordato dalla parte pubblica nei confronti dell'Ente medesimo può tradursi in un pregiudizio per la concorrenza con altri soggetti economici che operano nello stesso mercato.

Tanto premesso, la copertura di spese correnti operata dalla Regione con la disposizione in esame rientra nella fattispecie di cui all'articolo 107 del TFUE concretizzandosi in un aiuto al funzionamento distorsivo della concorrenza nel mercato di riferimento e, per tale ragione, la misura dovrebbe essere notificata ai sensi dell'art. 108, par. 3 del TFUE.

La disposizione regionale, pertanto, nella parte in cui omette di osservare l'obbligo di notifica dell'aiuto previsto dall'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, determina la violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario alla potestà legislativa regionale.

In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.44 (Ente Fiera di Cosenza) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Al fine di consentire la copertura di una parte delle mensilità arretrate per il personale dell'Ente Fiera di Cosenza è autorizzato per l'esercizio finanziario 2012, con specifica destinazione, il contributo straordinario di euro 150.000.00 allocato all'UPB 2.2.03.02 dello stato di previsione della spesa del bilancio medesimo.

2. L'erogazione del contributo di cui al precedente comma è subordinata alla contestuale compartecipazione alle spese per la quota loro spettante, da parte dei soci fondatori e in particolare dell'Amministrazione Provinciale di Cosenza, del Comune di Cosenza e del Comune di Rende», violi l'art.117, primo comma della Costituzione per contra-

sto con l'ordinamento comunitario, perché prevede misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato e tuttavia non sono state notificate alla Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'art.108 par.3 del TFUE.

9) L'art. 52 (Disposizioni finanziarie diverse), comma 4, della legge in esame, stabilisce che la Giunta regionale è autorizzata, a domanda dell'interessato, a rinnovare i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio per il turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport e Spettacolo.

Tale disposizione regionale contrasta con l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 in base al quale, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei presupposti di legittimità indicati nel medesimo comma 6 dell' articolo 7 citato.

Tale comma così testualmente dispone: «6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto.».

Come appare evidente, la disposizione regionale *de qua* prescinde, nell'autorizzare il rinnovo dei contratti di collaborazione *de quibus*, dai requisiti prescritti dal citato art. 7, comma 6 della ricordata legge statale, che detta tra l'altro principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai quali la regione non può derogare.

La norma regionale, inoltre, si pone in contrasto con l'art. 9 del d.l. n. 78/2010 (recante «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico») il quale, fissando principi generali di coordinamento della finanza pubblica, cui le regioni debbono adeguarsi, prevede che le pubbliche amministrazioni «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Pertanto, la suddetta norma nella parte in cui prevede un generico rinnovo contrattuale e a domanda degli interessati, senza una preventiva valutazione, da parte della Regione, della necessità di avvalersi di detto personale, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, nella parte in cui non prevede un contenimento della spesa di personale, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, dettati con le norme statali sopra richiamate, ai quali la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sulle seguenti questioni: - se l'art.52 (Disposizioni finanziarie diverse), comma 4 della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «4. La Giunta regionale è autorizzata a rinnovare fino al 31 dicembre 2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo e attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo

turistico di cui all'art.10 della legge regionale 5 maggio 2008, n.8. Alla relativa copertura finanziaria si provvede con le risorse allocate all'UPB 2.2.01.04 (capitolo 22010415) dello stato di previsione della spesa di bilancio per l'anno 2012», violi l'art.117, secondo comma, lettera *l)* della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile (nella quale rientra anche la regolamentazione delle modalità di affidamento e rinnovo dei contratti di collaborazione *de quibus*) e l'art.117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, dettati con l'art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 e con l'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 (convertito in legge n. 122/2010), e con i quali la normativa regionale in esame si pone in contrasto.

10) L'art. 55 (Differimento termini del Piano di stabilizzazione legge regionale 30 gennaio 2001, n. 4) della legge in esame, relativo al piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili, al comma I riproduce la disposizione contenuta nell'art. 16 della l.r. n. 34/2010, modificando il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione precedentemente previsto (31 dicembre 2011) e posticipandolo al 31 dicembre 2014.

Sul punto va rilevato che il Governo aveva già impugnato l'art. 16 della legge n. 34/2010 nella parte in cui fissava al 31 dicembre 2011 l'attuazione del piano regionale di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili, e che la Corte costituzionale, con sentenza n. 310/2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 16 precisando che «la proroga del termine finale (...), produce l'effetto di sottrarre le suddette stabilizzazioni ai vincoli previsti dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, in quanto le normative regionali prorogate, anteriori al 2009, non prevedevano alcuno dei suddetti vincoli.».

Pertanto, la suddetta disposizione regionale, nella parte in cui proroga nuovamente i termini per l'attuazione del piano di stabilizzazione del suddetto personale contrasta con l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78/2009, il quale non consente una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate ma prevede che «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

L'art. 55 in esame, pertanto, determina la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ai quali, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

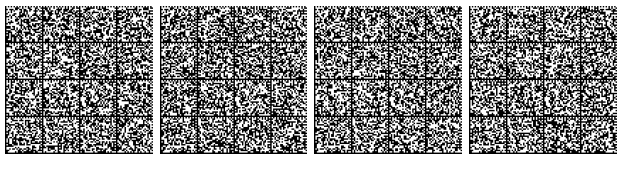
In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sul seguente quesito:
- se l'art.55 (Differimento termini del Piano di stabilizzazione legge regionale 30 gennaio 2001, n.4), comma 1, della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione previsto dall'articolo 8 della legge regionale 30 gennaio 2001, n.4, come modificato da ultimo dalla legge regionale 28 aprile 2008 n. 14, è fissato al 31 dicembre 2014», violi l'art.117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, dettati con l'art.17, comma 10, del decreto-legge n.78/2009 (convertito con modificazioni con legge n. 102/2009), e con i quali la normativa regionale in esame si pone in contrasto.

Inoltre risultano costituzionalmente illegittime ulteriori disposizioni in materia sanitaria dettate dalla legge della regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011.

È opportuno premettere che la Regione Calabria, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato, il 17 dicembre 2009, un accordo con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1 comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Con la delibera della Giunta regionale n. 845 del 2009 sono state poi approvate le «Proposte tecniche per l'integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale della Regione Calabria» che costituiscono parte integrante dell'Accordo sul Piano di rientro del 17 dicembre 2009.

La Regione Calabria, peraltro, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dell'intesa Stato – Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre



2007, n. 159, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

Nella seduta del 30 luglio 2010, infatti, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la nomina del Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Calabria, individuando lo stesso nella persona del Presidente della Regione *pro tempore*.

Ciò premesso la legge in esame presenta i seguenti ulteriori profili di incostituzionalità:

11) l'art. 32 (Modifiche all'art.1 della legge regionale 7 dicembre 2007, n.26) della legge in esame apporta modifiche all'art. 1 della l.r. n. 26/2007, concernente l'istituzione dell'autorità regionale denominata «Stazione Unica Appaltante».

In particolare la disposizione regionale in esame, modificando il comma 4 dell'articolo 1 della l.r. n. 26/2007, prevede l'incremento da una a tre delle «sezioni tecniche» della Stazione Unica Appaltante (SUA), e, introducendo il comma 4-*bis* dopo il comma 4 del medesimo art. 1 della stessa legge, dispone che «per ogni Sezione tecnica è previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale» ed inoltre, introducendo l'ulteriore comma 4-*ter* (meramente conseguenziale), dispone che «Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante è autorizzato ad apportare le relative modifiche al regolamento di organizzazione, in deroga a quanto previsto al comma 1 dell'art. 2». L'art. 32 in esame precisa inoltre che le modifiche apportate non comportano «oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale».

La disposizione in esame, che prevede l'istituzione di nuove strutture amministrative e di ulteriori posizioni dirigenziali, omettendo di quantificare gli inevitabili oneri da essa derivanti e omettendo altresì di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria, viola l'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In via di sintesi, si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dare risposta affermativa sulla seguente questione: - se l'art.32 (Modifiche all'art. 1 della legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26, sono apportate, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, le seguenti modifiche:

a) le parole "tre Sezioni" sono sostituite da "cinque Sezioni" e la parola "una tecnica" è sostituita da "tre tecniche";

b) Dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti commi:

"4-*bis*. Le sezioni tecniche sono dedicate:

una all'acquisizione di beni e forniture di servizi per il servizio sanitario regionale;

una all'acquisizione di beni e forniture di servizi per le pubbliche amministrazioni;

una alla realizzazione di lavori ed opere pubbliche.

Tali sezioni provvedono, per conto dei soggetti di cui all'articolo 1, allo svolgimento delle attività necessarie a garantire la verifica dei bandi di gara e della relativa documentazione tecnica predisposta dalle stazioni appaltanti nonché all'espletamento delle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Per ogni sezione tecnica è inoltre previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale.

4-*ter*. Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante è autorizzato ad apportare le relative modifiche al regolamento di organizzazione, in deroga a quanto previsto al comma 1 dell'articolo 2», violi l'art.81, quarto comma della Costituzione, perché, incrementando da una a tre le «sezioni tecniche» della Stazione Unica Appaltante (SUA) per l'acquisizione dei beni e servizi nell'ambito sanitario regionale, prevedendo l'assunzione di tre dirigenti, omette di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dall'istituzione delle nuove sezioni tecniche (e, in particolare, dal costo del personale necessario al funzionamento delle stesse) e di individuare i relativi mezzi di copertura.

12) L'art. 50 (Copertura dei debiti pregressi e razionalizzazione della spesa, di cui alla legge 29 marzo 1999, n. 8) della legge regionale in esame garantisce la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge regionale n. 8/1999, che prevede provvidenze in favore di soggetti affetti da determinate patologie.

Tale disposizione della Regione Calabria, che garantisce ai propri residenti livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale, interferisce con l'attuazione del Piano di rientro, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 30 luglio 2010.

Tale disposizione regionale è, pertanto, incostituzionale sotto un duplice aspetto:

a) essa interferisce con le funzioni commissariali, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Al riguardo codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del com-

missario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo tale sentenza in particolare «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. l, comma 796, lettera *b)*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze, della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l 'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali».

b) Inoltre la medesima disposizione, oltre ad effettuare senza alcuna legittimazione il menzionato intervento in materia di organizzazione sanitaria, in luogo del Commissario *ad acta*, interviene in materia senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa. La disposizione regionale in esame pertanto viola l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Codesta ecc.ma Corte costituzionale con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l'art. 1, comma 796, lett. *b)*, della legge n. 296 del 2006) che hanno «reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. In particolare con la sentenza n. 141 del 2010 codesta ecc.ma Corte costituzionale ha giudicato incostituzionale la l.r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani» (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

c) Sotto un ulteriore (terzo) profilo la disposizione in esame, inoltre, omettendo di quantificare gli inevitabili oneri da essa derivanti e di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria, viola l'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In via di sintesi, voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dare risposta affermativa sulle seguenti questioni: - se l'art.50 (Copertura dei debiti pregressi e razionalizzazione della spesa, di cui alla legge 29 marzo1999, n.8) della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, il quale prevede che «1. Al fine di garantire la copertura finanziaria dei debiti pregressi contratti dalla regione nei confronti dei beneficiari della legge regionale 29 marzo 1999, n. 8 (Provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie), quantificati a tutto il 31 dicembre 2010 a seguito dell'avvenuta ricezione da parte delle ASP dei rendiconti definitivi, è autorizzata per il biennio 2012-2013 la spesa di euro 3.015.935,06 allocata all'UPB 6.1.02.01 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2012.

2. Per l'annualità 2012 la spesa autorizzata a valere sul capitolo 61020111 per un importo di euro 2.018.323,93 è riferita al debito contratto a tutto il 31 dicembre 2009.

3. Il dipartimento competente è tenuto ad effettuare, prima dell'erogazione delle relative somme, tutti i controlli necessari sul possesso dei requisiti e sulla conformità delle richieste degli aventi diritto al dettato della legge regionale 29 marzo 1999 n. 8 e successive modifiche ed integrazioni.

4. Alla legge regionale 29 marzo 1999, n. 8 sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 1, comma2 alla lettera a, dopo le parole "all'estero" sono aggiunte le seguenti parole "che non siano fruibili presso il Servizio Sanitario Regionale" e sono eliminate le lettere *e)* e *f)*;

b) all'articolo 3, comma l, seconda alinea, le parole "euro 50,00" sono sostituite dalle parole "euro 40,00";

c) all'articolo 3, comma 1, terza alinea, le parole "lire 3.200.000" sono sostituite dalle parole "euro 1.500,00" e le parole "lire 4.800.000" sono sostituite dalle parole "euro 2.500,00";

d) all'art. 3, comma 2, le parole "per l'assistito" sono sostituite colle parole "al comma 1"

e) l'articolo 4 è abrogato;

f) all'art.5, comma 4, le parole "equipollenti" e "ticket relativi a pedaggi autostradali" sono soppresse;

g) all'articolo 6, comma 3, sono aggiunte le parole: "Lo stanziamento di competenza allocato in ciascun esercizio finanziario sul pertinente capitolo di spesa costituisce in ogni caso limite massimo ed inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti dei beneficiari.";

h) all'art.7 è aggiunto il seguente comma: "2. Nel caso di insufficienza delle risorse finanziarie allocate nel pertinente capitolo di spesa rispetto alle richieste pervenute, il competente dipartimento, anche attraverso apposito regolamento da emanare entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge, adotta criteri di selezione che privilegino i soggetti economicamente più deboli",

violi l'art.120, secondo comma della Costituzione, perché l'applicazione della disposizione regionale in esame comporta una interferenza con l'esercizio delle funzioni del Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art.120, secondo comma citato ed incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria; - se l'art.50 in esame violi l'art.117, terzo comma della Costituzione, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, dettati nella specie con l'art.2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009, diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria e con i quali la normativa regionale in esame si pone in contrasto; - se l'art.50 in esame violi l'art.81, quarto comma della Costituzione, perché omette di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dalla sua applicazione e di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria.

P.Q.M.

Si conclude perché l'articolo 10, l'articolo 14, l'articolo 15, l'articolo 16 comma 3, l'articolo 17, l'articolo 26, l'articolo 43, l'articolo 44, l'articolo 52 comma 4, l'articolo 55 comma 1, l'articolo 32 e l'articolo 50 della legge regionale Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono:

1) l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2012 con l'allegata relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport;

2) la copia della legge della Regione Calabria n. 47 del 23 dicembre 2011;

3) la copia della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 contenente il mandato al Commissario ad acta;

4) la copia dell'accordo datato 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria ed i Ministri della Salute e dell'Economia e Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario;

5) la copia della delibera della Giunta regionale della Calabria n. 585 del 10 settembre 2009;

6) la copia della delibera della Giunta regionale della Calabria n. 845 del 16 dicembre 2009;

7) la copia della decisione 20 luglio 2010 della Commissione europea.

Roma, addì 27 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: ANDRONIO

12C0090

N. **42**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Spese per le trasferte del personale dirigente e dipendente della Regione - Autorizzazione dell'utilizzo del mezzo di trasporto proprio e rimborso delle spese relative ove vi sia la necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non sia possibile utilizzare l'auto di servizio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, "coordinamento della finanza pubblica" - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" - Violazione del principio di eguaglianza, per irragionevole diversità di trattamento fra dipendenti regionali e statali.

– Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37, art. 11, comma 4.
– Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *l)*, e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Liguria 27 dicembre 2011, n. 37, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 24 del 28 dicembre aprile 2012, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (Legge finanziaria 2012), in relazione al suo articolo 11, comma 4.

La legge finanziaria 2012 della Regione Liguria, all'articolo 11, rubricato «Riduzione della spesa per trasferte», comma 4, stabilisce quanto segue: «L'utilizzo del mezzo proprio può essere autorizzato, ma le spese relative a tale utilizzo sono rimborsate solo nel caso vi sia necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi sia la possibilità di utilizzare l'auto di servizio».

Tale disposizione è illegittima per i seguenti

MOTIVI

In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica». In relazione all'art. 117, comma 2, lettera 1), violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materie dell'«ordinamento civile». Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 11, comma 4, della legge finanziaria 2012 della Regione Liguria, nel contesto di un intervento normativo volto al contenimento della spesa per le trasferte del personale dirigente e dipendente della Regione, prevede che, previa autorizzazione, il dipendente interessato possa far ricorso al mezzo di trasporto proprio nei casi in cui vi sia la necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici ovvero non sia possibile utilizzare l'auto di servizio, con conseguente rimborso delle spese così sostenute.

La disposizione si pone in contrasto con quanto stabilito dall'art. 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi».

La norma statale prevede, infatti, che «[a] decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice

dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. (…). A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettive».

Per effetto di tale disposizione, non possono più trovare applicazione, per il personale c.d. «contrattualizzato» di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 — nel cui novero rientra anche il personale preso in considerazione dalla norma regionale impugnata — le disposizioni relative al trattamento economico di missione contenute nell'art. 15 della legge n. 836 del 1973, in materia di autorizzazione all'uso del mezzo proprio per il personale che svolge funzioni ispettive, nonché nell'art. 8 della legge n. 417 del 1978, in materia di determinazione della c.d. «indennità chilometrica».

La disposizione regionale impugnata deroga inammissibilmente ad una regola che la norma statale ha introdotto per garantire prioritarie esigenze di stabilizzazione della finanza pubblica e che, pertanto, declina principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, finendo per eccedere dalla sfera di competenza della legislazione regionale in tale materia.

Essa, inoltre, interviene a regolare rapporti contrattuali di natura privitastica, secondo modalità difformi da quelle stabilite dalla legge nazionale, ed in particolare determinando la reviviscenza in ambito regionale di una disciplina meno rigorosa di quella introdotta a livello statale, cosi invadendo la sfera di competenze esclusive statali nella materia dell'ordinamento civile (*cfr.* sentenza n. 7 del 2011).

La norma impugnata, infine, viola il principio di eguaglianza in quanto attribuisce ai dipendenti regionali un diritto non riconosciuto ai dipendenti statali e agli altri dipendenti pubblici, senza che siano identificate situazioni che consentano di ritenere ragionevole il differente trattamento tra tali categorie di dipendenti.

P.Q.M.

Si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 11, comma 4, della legge regionale della Liguria 27 dicembre 2011, n. 37.

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, con l'allegata relazione.

Roma, 25 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: FIORENTINO

12C0091

N. **43**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Veneto - Orari di apertura e chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di una serie di vincoli e restrizioni in termini di orari di apertura e di giornate di chiusura degli esercizi commerciali in contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)*; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 , art. 31, comma 1.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali - Sospensione dei procedimenti amministrativi per il rilascio delle autorizzazioni nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata - Ricorso del Governo - Denunciata sospensione della libertà di accesso al mercato determinante una ingiustificata restrizione della concorrenza - Contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Servizi), recepita dall'ordinamento interno, avendo introdotto una limitazione all'accesso ad una attività di servizio non giustificata da motivi imperativi di intesse generale - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 4.
– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; direttiva 123/2006/CE del 12 dicembre 2006; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 14.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma via dei Portoghesi, n. 12;

Contro la Regione Veneto in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, pubblicata nel B.U.R. n. 99 del 30 dicembre 2011 supplemento n. 1 recante «Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali» in relazione agli articoli 3 e 4.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 febbraio 2012 e si depositano a tal fine estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 30/2011, consta di 6 articoli e reca disposizioni, relative ai servizi nel mercato interno, norme urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali.

Premesso che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio, attribuita alla competenza regionale, residuale si ricorda che la Corte costituzionale, con consolidata giurisprudenza, ha affermato (sentt. nn. 430/2007 e 150/2011) che, nell'esercizio di siffatta potestà le Regioni possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali, mentre è, al, contrario, illegittima una normativa che, se pure in astratto riconducibile al suddetto titolo di competenza, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, attraverso l'introduzione di nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

La legge in esame impone agli esercizi commerciali vincoli che contrastano con tali principi, ed e pertanto illegittima negli articoli 3 e 4; per i seguenti

MOTIVI

1) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) *della Costituzione con riferimento all'art. 3, l.r. Veneto 27 dicembre 2011, n. 30.*

L'articolo 3, dopo aver previsto che «gli orari di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo e dei criteri emanati dai comuni» (...), detta poi ai successivi commi una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni.

In particolare, il comma 2 prevede che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio».

Il comma 4 dispone che «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano».

Ulteriori norme vincolistiche (comma 6) sono poi dettate con riferimento ai comuni a prevalente economia turistica e alle città d'arte per i quali si prevede che «gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. I comuni possono individuare le zone del territorio e

i periodi di maggiore afflusso turistico, nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al presente comma, secondo le modalità definite dalla medesima legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62».

È stabilito altresì che «Fatta eccezione per le zone del territorio e il periodi di maggiore afflusso turistico dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte, individuati ai sensi della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, è prevista la chiusura obbligatoria degli esercizi di vendita al dettaglio nelle seguenti festività: 1° gennaio, Pasqua, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 25 dicembre» (comma 7).

Le descritte norme regionali si pongono in contrasto con il quadro normativo vigente, risultante dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma L. 22 dicembre 2011, n. 214.

Tale norma, intervenendo sull'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha stabilito che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

La previsione introdotta dal decreto n. 201/2011, che si qualifica come norma di liberalizzazione, è direttamente vincolante anche nei confronti dei legislatori regionali.

Come affermato da consolidata giurisprudenza costituzionale, la «tutela della concorrenza» riservata dall'art. 117, comma 2, lett. *e)*, della Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato comprende anche le misure legislative promozionali «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (*cfr.* cent. n. 401/2007).

La norma regionale in esame, dunque, introducendo una serie di vincoli e restrizioni in termini di orari di apertura e di giornate di chiusure degli esercizi commerciali, lungi dal produrre effetti pro-concorrenziali, si pone in aperto contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione, e quindi viola l'art. 117, comma 2, lett. *e)* dalla Costituzione.

2) Violazione dell'art. 111, I comma Cost. e dell'art. 117, II comma, lettera e) *Cost. in relazione all'art. 4 l.r. Veneto 27 dicembre 2011, n. 30.*

L'articolo 4 della legge della Regione Veneto n. 30/2011, ha disposto sospensione, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata comunque entro e non oltre il termine dì un anno dalla entrata in vigore; della presente legge, di tutti i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge».

La norma regionale determina una ingiustificata restrizione della concorrenza, posto che la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori ha il chiaro effetto di cristallizzare il mercato nel suo assetto esistente e si traduce nella sospensione per un anno della libertà, costituzionalmente garantita, di accesso al mercato. L'illegittimità della norma discende dal contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 123/2006/CE (c.d. direttiva Servizi), la quale proprio al fine di garantire un mercato interno dei servizi realmente integrato e funzionante ha sottoposto a condizioni assai stringenti la possibilità per i legislatori di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione. In particolare; l'art. 9, par. 1, della direttiva 2006/123/CE dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva».

Ne consegue che la normativa regionale in questione viola le disposizioni della citata direttiva, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, in quanto introduce una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, cosi come disposto dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo e, in ogni caso, non appare rispettosa del principio di proporzionalità.

La norma in esame, frapponendo un ostacolo alla libera esplicazione delle forze economiche nel mercato dei servizi, si pone in contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE, e viola, conseguentemente, l'art. 117, primo comma, della Costituzione che impone anche alle Regioni l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, oltre ad interferire con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

P.Q.M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità delle disposizioni sopra indicate della legge regionale Veneto n. 30/2011.

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2012;
2. relazione del Ministro proponente.

Roma, 27 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: STIGLIANO MESSUTI

12C0092

N. **44**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012
(della Regione Lazio)

Enti locali - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Attribuzione alla Provincia esclusivamente delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Riduzione a due del numero degli organi di governo della Provincia: Consiglio provinciale, composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni, e Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti - Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia rinviate ad una legge dello Stato da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata modifica dell'assetto costituzionale delle autonomie locali - Insussistenza dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge - Contrasto con i principi e le norme costituzionali inerenti ai rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali - Stravolgimento del ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province - Lesione dell'autonomia legislativa regionale nella distribuzione delle funzioni amministrative a livello locale - Incidenza diretta sulla rappresentatività democratica dell'ente territoriale - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dei principi della Carta europea delle autonomie locali - Eccesso di potere legislativo - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi da 14 a 20.
– Costituzione, artt. 5, 72, comma quarto, 77, 114, 117, commi secondo, lett. *p)*, e sesto, 118, comma secondo, 119, comma quarto, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dal rispetto dei limiti e prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, sull'obbligo della chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio - Inidoneità della nuova disciplina ad apprestare una maggiore garanzia di concorrenza tra i diversi soggetti del mercato e ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti - Discriminazione a danno degli esercizi commerciali di modeste dimensioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione dell'esecuzione della norma impugnata.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1.
– Costituzione, artt. 3 e 117, comma quarto.

Ricorso nell'interesse della Regione Lazio (codice fiscale 80143490581), in persona della Presidente *pro tempore* Renata Polverini autorizzata con deliberazione della Giunta Regionale n. 17 febbraio 2012, n. 44 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. Piero d'Amelio (codice fiscale DMLPRI43L16H211V) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via della Vite, n. 7 (PEC dsa_avvocati@legalmail.it - fax 06 6792920) come da procura speciale a margine del presente atto);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117, comma 2, lettera *p)*, 118, comma 2, 119 comma 4 e 3, 120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;

dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 3 e 117 comma 4 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale cooperazione.

FATTO

Sul Supplemento Ordinario della *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2011, n. 300 (doc. 2) è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

Il d.l. n. 201/2011, al dichiarato fine di arginare gli effetti della crisi economica in atto, contiene misure urgenti dirette ad assicurare la stabilità, la crescita e l'equità, con l'obiettivo di avviare una profonda riforma dell'economia ed una significativa riduzione dei costi della politica e degli apparati amministrativi.

Tra gli interventi previsti vengono qui in evidenza la riforma dell'assetto ordinamentale degli enti territoriali (artt. 23, commi da 14 a 20) e la liberalizzazione delle attività commerciali (art. 31, comma 1).

Le menzionate disposizioni sono lesive delle attribuzioni e delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni. in legge n. 214/2011

L'art. 23 della legge n. 201/2011, intitolato «Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province», ai commi 14-20 così recita:

«14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.».

Premessa: il contenuto delle norme considerate.

Le norme sopra richiamate configurano un intervento di carattere strutturale che investe sia le funzioni che gli organi delle Province, attraverso misure dichiaratamente finalizzate a ridurre i costi di funzionamento delle stesse.

Alle Province si riconoscono unicamente «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti stabiliti con legge statale o regionale (comma 14), mentre le altre funzioni sono trasferite, con le relative risorse e, rispettivamente, con legge statale o regionale, entro il 31 dicembre 2012, ai Comuni o, per l'esercizio unitario, alle Regioni. In caso di mancato trasferimento delle funzioni regionali entro il termine indicato del 31 dicembre 2012, è previsto il potere sostitutivo dello Stato (commi 18 e 19).

Gli organi di governo della Provincia sono ridotti a due: Consiglio e Presidente e durano in carica cinque anni (comma 15).

Il Consiglio provinciale dovrà essere composto da un numero massimo di dieci componenti «eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia»; Il Presidente verrà «eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti». La determinazione delle modalità di elezione dei consiglieri e del Presidente è riservata ad una legge statale da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17).

Per le Province i cui organi sono in scadenza alla data del 31 dicembre 2012 è infine prevista una sorta di commissariamento fino al 31 marzo 2013, mentre gli organi che dovranno essere rinnovati successivamente, restano in carica fino alla loro naturale scadenza (comma 20).

1. Le norme in esame incidono profondamente sulla forma di Stato prevista dalla Costituzione, in quanto sostanzialmente svuotano le Province delle loro funzioni ed incidono sulla composizione e sul procedimento elettivo dei relativi organi in modo così invasivo da modificare notevolmente l'assetto costituzionale delle autonomie locali.

La natura strutturale di tale intervento – come espressamente ammesso nella stessa relazione tecnica del governo (1) – esclude dunque la ravvisabilità dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge e lo rende pertanto illegittimo per violazione dell'art. 77 della Costituzione. La riforma avrebbe invero richiesto uno strumento normativo più adeguato e concertato, sulla base di un processo condiviso con tutti i livelli di governo coinvolti.

Si è, invece, proceduto con la decretazione d'urgenza a comprimere il sistema delle autonomie locali svuotando, di fatto, il ruolo di un ente territoriale equiordinato allo Stato dall'articolo 114 della Costituzione. Il Governo è intervenuto con una fonte *extra ordinem* su una materia sottratta, inoltre, alla sua disponibilità anche dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che espressamente esclude che le materie previste dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione (tra cui sono incluse le norme di carattere costituzionale o elettorale) possano costituire oggetto di decretazione d'urgenza.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per ridisegnare l'assetto istituzionale delle autonomie territoriali al di fuori di una visione globale, oltre a porsi in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'articolo 77 della Costituzione, crea squilibri e asimmetrie nel sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo e, a cascata, nei rapporti con i cittadini.

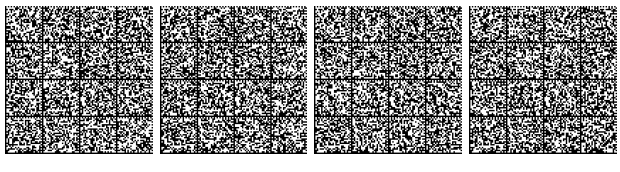
2. Le disposizioni in esame appaiono altresì in evidente contrasto con i principi e le norme costituzionali che incidono sui rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali e, in particolare, violano gli artt. 5, 114, 117 (comma 2, lettera *p)* e comma 6), 118, 119 e 120 della Costituzione ed i principi generali dell'ordinamento sulla disciplina degli enti locali.

I parametri costituzionali in argomento non consentono al legislatore ordinario di modificare la natura degli elementi costitutivi della Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità ed equiordinati allo Stato.

La disciplina dettata dall'articolo 23 in esame stravolge infatti il ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province, declassandole ad ente di secondo grado, con non meglio identificate funzioni di solo coordinamento delle attività dei Comuni, privandole altresì della possibilità di esercitare le competenze amministrative riconosciute dalla Costituzione.

Lo svuotamento di funzioni amministrative delle Province concretizza poi anche una grave lesione dell'autonomia legislativa regionale, in quanto stravolge l'assetto delle funzioni amministrative previsto dall'articolo 118 della Costitu-

(1) Così la relazione: «viene previsto un intervento di carattere strutturale con riguardo all'assetto istituzionale delle Province, con misure che investono le funzioni e gli organi».



zione sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, vanificando nella sostanza le competenze legislative della Regione nella distribuzione delle funzioni stesse a livello locale.

In particolare la devoluzione alle Regioni di una parte delle funzioni concretizza una violazione della logica sottesa al principio di sussidiarietà verticale che dovrebbe ispirare l'attribuzione delle funzioni amministrative in quanto, in base al nuovo assetto delineato dalle disposizioni in esame, le Regioni eserciterebbero le funzioni amministrative degli altri enti locali non solo laddove ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario.

Tali osservazioni sono state espresse anche in sede di Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio (CAL) nella seduta del 24 gennaio u.s. che, in tal sede, ha approvato all'unanimità la deliberazione n. 1, di proposta al Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 41, comma 4, dello Statuto regionale, di ricorso alla Corte Costituzionale avverso l'articolo 23, commi 14-21, del d.l. n. 201/2011 in esame (doc. 3). Nel rilevare che la precitata norma ha chiaramente lo scopo di coniugare l'opportunità di non estendere la legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale, all'esigenza di consentire comunque anche alle autonomie locali un margine di tutela delle relative prerogative costituzionali, si sottolinea che la norma in questione non riveste soltanto una valenza procedurale, ma prefigura anche potenzialmente un potere-dovere della Regione di difendere il sistema delle autonomie locali, promuovendo la questione di legittimità costituzionale, allorchè si verifichino lesioni della sfera di autonomia costituzionale delle stesse.

La Regione è dunque legittimata a proporre la presente impugnativa sia per la lesione diretta subita dalle norme contestate, sia per la lesione delle prerogative costituzionali delle Province (le sentenze Corte cost. nn. 417/2005, 196/2004, 95/2007, 169/2007, 289/2009 hanno dichiarato l'ammissibilità delle censure relative a compressione di sfere di attribuzione provinciale o degli altri enti locali istituiti dall'art. 114 della Cost., da cui derivi una compressione dei poteri delle Regioni).

Nel dettaglio delle singole disposizioni si formulano inoltre le censure che seguono.

2.1. Il comma 14 prevede che spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2.1.a. Tale norma viola gli artt. 114, 117, comma 2, lettera *p)* e 118, comma 2 Cost. in quanto con una fonte impropria svuota le Province delle loro funzioni.

In tema di funzioni delle province occorre ricordare che l'art. 114, comma 2 Cost. stabilisce che le Province, con i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

L'art. 118 comma 2 Cost. stabilisce che le province (ed i comuni e le città metropolitane) sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. Tali norme impongono così di distinguere, come ha rilevato attenta dottrina, tra: funzioni fondamentali (riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117 comma 2 Cost.), funzioni attribuite ai Comuni (art. 118, comma 1 Cost.), funzioni proprie (di cui sono titolari Comuni, Province e Città metropolitane ex art. 188, comma 2 Cost.) e funzioni conferite a province, Città metropolitane Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex art. 118 comma 1 Cost. ed ancora una volta conferite a Comuni, Province e Città metropolitane con legge statale o regionale, ex art. 118, comma 2, Cost.

L'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di funzioni fondamentali delle province, oltre che dei comuni e delle città metropolitane.

L'indicazione delle funzioni fondamentali degli enti locali è contenuta nell'art. 3 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), che individua in via transitoria le funzioni ed i relativi servizi da considerare quali funzioni fondamentali delle province:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge in esame;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il decreto-legge in esame azzera queste funzioni, richiamando al comma 14 solo la funzione di indirizzo politico e coordinamento, i cui limiti e materia saranno indicati con legge statale o regionale. Pertanto, tale funzione è disciplinata separatamente rispetto a quelle funzioni (già conferite alle province dalla normativa vigente) che in base al comma 18

lo Stato e le Regioni, ciascuno per quanto di competenza, dovranno trasferire con propria legge ai Comuni entro il 30 aprile 2012.

Ma prevedere una funzione di indirizzo e coordinamento del tutto scollegata rispetto alle funzioni proprie attribuite significa, di fatto, svuotare le competenze delle province, demandando al legislatore statale o regionale la scelta, al limite, di non trasferire nulla. Un siffatto intervento demolitorio travalica la competenza statale ed incontra i limiti stabiliti dall'art. 117, comma 2, lett. *p)* in stretta correlazione con gli artt. 5 e 114 Cost. istitutivi, appunto, delle autonomie locali e per quanto qui interessa delle province.

Inoltre, attribuire tutte le funzioni già provinciali alle Regioni che, a loro volta (e per quanto di loro competenza), le dovranno attribuire ai Comuni o tenerle per sè mentre lo Stato tiene per sé quelle che ritiene non di competenza delle Regioni per attribuirle a sua volta ai Comuni, crea un totale sovvertimento dell'assetto costituzionale del sistema della autonomie locali.

2.1.b. Inoltre, nel prevedere in capo alle Province un generalizzato potere di indirizzo e di coordinamento nei confronti dei Comuni, il comma in discorso viola l'art. 114 Cost., che delinea un sistema equiordinato delle autonomie territoriali.

Dalla formulazione generica della disposizione non si evince, peraltro, in che cosa dovrebbero consistere esattamente tali funzioni di indirizzo e coordinamento ed essendo le stesse riferite esclusivamente all'attività dei Comuni, si lascia irrisolta la questione relativa alle «funzioni di governo di area vasta», inconciliabili con la dimensione comunale.

2.2. Sui commi 15, 16 e 17 del d.l. n. 201/2011.

La prevista riduzione della governance e la sottrazione al corpo elettorale dell'investitura diretta degli organi di governo della provincia pur essendo, in linea di principio, riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quale «legislazione elettorale ed organi di governo» di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *p)* della Costituzione, viola gli artt. 5 e 114 Cost. in quanto incide direttamente sulla rappresentatività democratica dell'ente Provincia, comportando una delegittimazione dei relativi organi ed un conseguente svilimento della natura stessa delle Province, quali elementi costitutivi della Repubblica ed enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza democraticamente.

Il comma 16 poi, prevedendo un procedimento elettorale che non è immediatamente operativo (in quanto le modalità di elezione saranno stabilite da una futura legge dello Stato), lascia notevoli margini di indeterminazione, ponendo in essere un'ipotesi di violazione del principio di ragionevolezza.

2.3. Il comma 18 del d.l. n. 201/2011 viola gli artt. 118 e 120 Cost., in quanto esclude le Province dal novero degli enti territoriali che declinano i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2.3.a. La norma viola innanzi tutto l'art. 120 comma 2 Cost. che prevede l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza delle Regioni, limitando la discrezionalità del Governo ai soli casi indicati tassativamente dall'articolo stesso: invece con la norma in esame il Governo, con decretazione d'urgenza mancante oltretutto dei relativi presupposti, ha introdotto una nuova fattispecie di potere sostitutivo straordinario priva di copertura costituzionale.

2.3.b. L'obbligo di trasferimento ai comuni delle funzioni finora già conferite trova nel comma 18 il solo limite costituito dall'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a garanzia del quale le funzioni possono essere «acquisite» dalle Regioni: tale prevista «acquisizione» viola l'art. 118 Cost. in quanto introduce nell'ordinamento un *tertium genus* rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni o al mantenimento di funzioni in capo alle regioni stesse.

2.3.c. Ancora, la previsione dell'intervento sostitutivo dello Stato viola il principio di leale collaborazione.

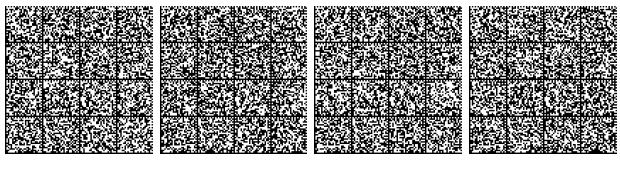
Infatti, posto che il dichiarato obiettivo del d.l. n. 201/2011 è la riduzione delle spese, e che nessun risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate (o, se risparmio vi è, è sicuramente sproporzionato rispetto alla grave intromissione nell'alveo delle garanzie costituzionali), l'introduzione di una siffatta norma avrebbe richiesto la condivisione con le Regioni, Province e Comuni di una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali.

2.4. Il comma 19 del d.l. n. 201/2011 stabilisce che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

2.4.a. Le censure di illegittimità sopra formulati con riferimento al trasferimento di funzioni previsto dal comma 18 si estendono, per illegittimità costituzionale derivata, anche al comma che prevede il conseguente trasferimento delle risorse.

2.4.b. La norma viola oltretutto l'autonomia organizzativa delle Province che, in base all'art. 114 Cost. sono enti costitutivi della Repubblica, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

2.5. Il comma 20 viola gli artt. 1, 5 e 114 Cost. e i principi della Carta europea delle autonomie locali, ratificata dal Parlamento italiano.



Viola anche l'art. 3 Cost. per eccesso di potere legislativo, nonché il principio di ragionevolezza, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali alla precitata successiva legge statale di disciplina delle modalità di elezione degli stessi.

II. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011.

L'art. 31, intitolato «Esercizi commerciali», al comma l così recita:

«1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 sono soppresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono soppresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte"».

Premessa: il contenuto della norma considerata.

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 modifica l'articolo 3, comma 1 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che — in espressa attuazione della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza «ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e)* ed *m)*, della Costituzione» — ha eliminato tutti i limiti e le condizioni all'esercizio delle attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande con eccezione delle vendite sottocosto e dei saldi di fine stagione.

La lettera d-*bis*, che qui interessa, era stata introdotta dal comma 6 dell'art. 35 del d.l. n. 98/2011 che aveva tolto il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura e l'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale solo però «in via sperimentale» e limitatamente ai «comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Le modifiche da ultimo introdotte dalla norma oggetto del presente ricorso hanno eliminato entrambi i limiti suddetti, rendendo così la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali permanente e non più solo sperimentale ed estendendola a tutto il territorio nazionale, e non solo alle località turistiche e d'arte.

La norma è gravemente lesiva della competenza legislativa esclusiva regionale.

1. Innanzi tutto, viola l'art. 117, comma 4 Cost.: come ha avuto modo di affermare codesta Corte, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la materia del «commercio» e la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni (ordinanza n. 199/2006; sentenze n. 350/2008 e n. 150/2011).

Non si ignora che codesta ecc.ma Corte ha rilevato che pertengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale (sentenza n. 288/2010).

Tuttavia, seppure la Corte costituzionale ha riconosciuto che «la tutela della concorrenza non è materia di estensione certa, ma presenta i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti ed è configurabile come trasversale», ha anche precisato che, avendo la tutela della concorrenza influenza sulle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (come il commercio), «l'esercizio da parte dello Stato della suddetta competenza trasversale ad esso riservata deve essere in sintonia con le accresciute competenze regionali a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione» (sentenza n. 430/2007).

Nella specie, la norma in esame appare illegittima perché, non lasciando spazio ad un intervento del legislatore regionale che rimetta alla programmazione territoriale la tutela di una più estesa fruizione degli esercizi commerciali da parte dei consumatori, non lascia alcun margine all'applicazione dell'autonomia regionale nel calare il processo di liberalizzazione nell'ambito della realtà territoriale di riferimento, considerata in tutte le sue specificità.

2. Dipoi, non è sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, essendo necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permette di ricondurre la stessa in tale ambito.

Precisamente, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha rilevato che «l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenze n. 165/2007; n. 450/2006; n. 319/2005; n. 285/2005; n. 430/2007).

Nel caso che ci occupa, la piena ed indiscriminata liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali non è uno strumento per tutelare la concorrenza. La «tutela della concorrenza» di cui alla lettera *e)* dell'art. 117 Cost. comprende infatti le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti

delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (sentenza n. 63/2008; n. 430/2007).

Con la liberalizzazione indiscriminata degli orari viene in questione piuttosto il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato, e non invece la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere.

Da una parte, infatti, l'assenza totale di programmazione degli orari di apertura e di chiusura può comportare che le grandi distribuzioni commerciali possano facilmente fronteggiare l'estensione degli orari di apertura mentre i piccoli commercianti, avendo maggiori difficoltà ad incrementare il numero di personale dipendente, possono risultare discriminati se vogliono essere competitivi: risulta, perciò, chiaro che un fenomeno del genere non è affatto espressione di tutela concorrenziale, ma piuttosto rafforzamento di posizioni dominanti.

D'altra parte è anche possibile che in luoghi dove non sia presente il punto vendita di una grande distribuzione, l'assenza assoluta di un minimo di programmazione degli orari di apertura può determinare anche carenza assoluta di servizio in determinate fasce orarie.

Ne consegue che, poiché «non possono ricondursi alla "tutela della concorrenza" quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430/2007), la norma in esame è illegittima anche sotto questo profilo per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.

3. In relazione a quanto sopra la norma considerata viola anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che la norma determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Pur nella consapevolezza che, nei ricorsi costituzionali, in via principale, le Regioni possono dolersi soltanto per «lesioni» del proprio ambito di competenza, è da ritenere che la compromissione del principio di uguaglianza sostanziale, facendo venir meno il fine della tutela della concorrenza, sia suscettibile di incidere sul radicamento stesso della competenza legislativa in capo allo Stato.

4. Infine, la disposizione in esame costituisce sicuramente una norma di dettaglio che esula dalla competenza statale: sono infatti le regioni che dovrebbero poter esercitare la loro competenza legislativa in materia di commercio, mentre nella specie non sono state minimamente coinvolte — in palese violazione del principio di «leale collaborazione» — in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Domanda di sospensione.

L'art. 35 della legge n. 87/53 consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impugnate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

L'art. 23, comma 18 del d.l. n. 201/2011, oggetto del presente ricorso, impone alle regioni di trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni; l'inerzia è sanzionata con l'intervento sostitutivo dello Stato.

Solo la sospensione dell'efficacia delle norme impugnate consente dunque alla ricorrente Regione Lazio di lasciare impregiudicata la situazione nelle more della decisione della ecc.ma Corte.

P.Q.M.

Si confida che la Corte costituzionale, previa sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, dichiari l'illegittimità costituzionale:

I) *dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117 comma 2, lettera* p)*, 118, comma 2, 119 comma 4 e 120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;*

II) *dell'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 3 e 117, comma 4 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale cooperazione.*

Roma, 24 febbraio 2012

Avv. D'AMELIO

12C0093

N. **45**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2012
(della Regione Lombardia)

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata carenza di bilanciamento tra liberalizzazione e motivi imperativi di interesse generale - Conseguente contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e con la c.d. Direttiva *Bolkenstein* - Sostanziale soppressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio (esercitata dalla ricorrente con legge regionale n. 6 del 2010) - In subordine: Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, per verificare se la Direttiva su citata osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente l'introduzione di limiti alle attività economiche liberalizzate, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
– Costituzione, art. 117, commi primo e quarto; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, artt. 11, comma 1, lett. *e)*, 12, comma 1, 13, comma 1, e 20, comma 1; Corte di giustizia CE, sentenza 20 giugno 1996 C-418/93; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 267.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata esorbitanza dai limiti della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Conseguente soppressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di commercio - Incidenza sulla competenza regionale concorrente in materia di "governo del territorio".

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e)*, e terzo.

Commercio - Liberalizzazioni - Attività commerciali e attività di somministrazione di alimenti e bevande - Esenzione dai limiti relativi agli orari di apertura e chiusura, nonché dagli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale - Previsione estesa a tutti gli esercizi, indipendentemente dai comuni in cui sono ubicati - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata automatica abrogazione della disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali contenuta nella legge regionale n. 6 del 2010 - Svuotamento della possibilità di esercizio della potestà regolamentare delle Regioni e, di riflesso, degli enti locali, in materia di commercio.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
– Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., on. Roberto Formigoni, autorizzato con delibera di Giunta Regionale n. IX/3053 del 22 febbraio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli (C.F. CNTFBA62M23F158G - fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org - fax 06.84551201) e Antonella Forloni (C.F. FRLNNL56E71H264K - antonella_forloni@pec.regione.lombardia.it), giusta procura speciale a margine del presente atto ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo, in Roma, via Salaria n. 259;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 31 comma 1 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei

conti pubblici» convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2011, n. 300, per violazione dell'articolo 117, commi 1, 2, 3, 4 e 6 della Costituzione

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 27 dicembre 2011 è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

L'art. 31 del d.l. 201/2011 rubricato «esercizi commerciali, modifica l'art. 3, comma 1, lett. d-*bis* del d.l. 4 luglio 2006 n. 223 conv. con modificazioni in legge n. 248/2006, sopprimendo le parole «in via sperimentale» e le parole «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o di città d'arte».

L'art. 3 del d.l. 223/2006, rubricato «Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale», al comma 1, lett. d-*bis*, prima delle predette modifiche, stabiliva:

«... le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:

… d-*bis*), in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte,» (evidenziato aggiunto).

A seguito delle modifiche apportate dal citato art. 31, comma 1 del d.l. 201/2011, la norma è così riformulata:

«... le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: …d-*bis*) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

La Regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, rileva che il predetto art. 31, comma 1, è costituzionalmente illegittimo ed invasivo delle competenze regionali per i seguenti motivi.

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 d.l. 201/2011 per violazione dell'art. 117, comma 1 e 4 della Costituzione.

1. L'art. 31, comma 1 - nel modificare l'art. 3, comma 1, lett. d-*bis*, d.l. 223/2006 - estende a tutti gli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande, a prescindere dalla loro ubicazione in comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, la prevista eliminazione di limiti di orari di apertura e chiusura, nonché di obblighi di chiusura domenicale, festiva ed infrasettimanale. Pertanto, la norma tende a stabilire una regola assoluta secondo la quale sono eliminati per tutti gli esercizi commerciali i vincoli di orario e gli obblighi di chiusura, quale che sia il contesto territoriale, l'ubicazione ed anche le contingenti esigenze di interesse pubblico.

La disciplina degli orari degli esercizi commerciali, secondo la giurisprudenza di Codesta Corte, si ascrive alla materia «commercio» (sentenza n. 350 del 2008 e n. 288 del 2010, riferita proprio alla allora vigente legge regionale della Lombardia sul commercio).

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione e dell'inversione dei criteri di riparto delle potestà legislative statali e regionali, delineate all'art. 117, comma 2, Cost., Codesta Corte ha chiarito che la materia del «commercio» «rientra nella competenza esclusiva residuale delle regioni, ai sensi del 4° comma dell'art. 117 Cost.» (sentenze n. 1 del 2004; ord. n. 199 del 2006; n. 64/2007, n. 288/2010 cit., n. 247 del 2010). In tale occasione, la Corte ha in particolare rilevato che il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 114 (recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio) trova applicazione nei confronti delle Regioni solo qualora le stesse non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia (ordinanza n. 199 del 2006, con riferimento all'ora vigente legge della Regione Lombardia n. 22/2000, in materia di orari di esercizi commerciali).

Ebbene, il legislatore statale, con la norma censurata, parrebbe impedire l'emanazione di qualsiasi normativa sugli orari di tutti gli esercizi commerciali (in precedenza tale liberalizzazione era prevista solo per gli esercizi ubicati nei

comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte), senza prevedere alcuna eccezione o limite a tutela di interessi pubblici preminenti. In tal modo, la norma si pone in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkenstein) che, pur dettando norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla invece tali eccezioni.

Ne deriva dunque un contrasto della norma statale con l'art. 117, comma 1 Cost. in quanto Codesta Corte considera le direttive comunitarie come norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa statale o regionale all'art. 117, comma 1 (sentenza n. 129/2006).

In ordine alla violazione dell'art. 117, comma 1, si osserva che la Direttiva, nel prevedere disposizioni intese alla massima liberalizzazione dei servizi, fa comunque salva la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica a tutela di motivi imperativi di interesse generale (si v. considerando n. 40 della Direttiva).

I motivi imperativi di interesse generale, definiti dalla legislazione interna attuativa della Direttiva (d.lgs. n. 59/2010) come «ragioni di pubblico interesse», attengono, tra l'altro, all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, all'incolumità pubblica, alla protezione dell'ambiente urbano, alla quiete pubblica, compreso l'assetto territoriale nell'ambito urbano.

Tali motivi imperativi, secondo la disciplina della Direttiva, giustificano restrizioni alle attività economiche liberalizzate. Ed infatti, ai sensi della Direttiva (artt. 11, comma 1, lett. e, 12, comma 1, 13, comma 1, 20, comma 1):

i) l'esercizio di una attività di servizi può essere subordinata a criteri di programmazione economica e/o alla verifica dell'esistenza di una domanda di mercato ove si tratti di tutelare motivi imperativi di interesse generale;

ii) la previsione di una autorizzazione è giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

Il legislatore comunitario, dunque, pur manifestando una decisa contrarietà verso fenomeni di programmazione/pianificazione dei servizi, li ritiene comunque ammissibili in presenza dei predetti motivi imperativi di interesse generale.

Dunque la normativa comunitaria, pur ponendosi l'obiettivo di eliminare gli ostacoli e i vincoli all'esercizio di un'attività economica ammette deroghe, a garanzia di interessi della collettività di rango primario.

Su questa linea la Corte di Giustizia ha ritenuto che «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte rispondenti alle peculiarità socio culturali nazionali e regionali» e che spetta agli stati membri effettuare queste scelte, attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario. E le prescrizioni del diritto comunitario prevedono sempre un bilanciamento tra liberalizzazione ed i predetti motivi imperativi di interesse generale (Corte Giustizia CE 20 giugno 1996 C-418/93).

Questo bilanciamento è del tutto assente nella norma statale censurata (mentre è previsto con riferimento alla disciplina che riguarda l'apertura di nuovi esercizi commerciali, art. 31, comma 2). In altri termini, la liberalizzazione degli orari non soffre, per effetto della normativa introdotta dal decreto-legge, alcuna limitazione e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1 cost. Infatti, il legislatore statale vorrebbe fosse impedita qualsiasi norma che possa imporre un limite all'apertura festiva e/o notturna, ancorché limitatissimo, ancorché circoscritto ad una parte molto ristretta del territorio di un dato comune, ad esempio per motivi di igiene, pubblica sicurezza, o di quiete pubblica.

2. Il predetto contrasto si risolve altresì in una immediata e diretta compressione delle potestà legislative regionali residuali in materia di commercio.

La potestà legislativa regionale, per effetto della completa liberalizzazione degli orari stabilita dall'art. 31, comma 1, viene di fatto «azzerata». La norma statale viola pertanto anche l'art. 117, comma 4 Cost.

E difatti, per effetto della modifica introdotta dalla norma statale, il legislatore regionale si vede sottratta ogni possibilità di intervento nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali (già esercitata dalla Regione con l.r. 2 febbraio 2010 n. 6, recante il TU sul commercio, all'art. 103), a tutela di interessi pubblici che l'ordinamento comunitario *in primis*, ma anche l'ordinamento nazionale, ha sempre tutelato.

Ciò appare in contrasto anche con l'orientamento di Codesta Corte, formatosi sulle normative regionali in materia di commercio, che ha comunque riconosciuto la possibilità per il legislatore regionale di tener conto, nel disciplinare gli orari di chiusura e apertura degli esercizi commerciali, di particolari esigenze legate alla tutela di interessi pubblici.

Al riguardo, appare utile ricordare le statuizioni contenute nella citata sentenza n. 288 del 2010, peraltro relative alla legislazione della Regione Lombardia in materia di commercio. La Corte ha evidenziato l'assenza di contrasto della legge regionale «con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza», producendo altresì «effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto evita che vi possano essere distorsioni determinate da orari di apertura significativamente diversificati, in ambito regionale, nei confronti di esercizi commerciali omogenei».

Nella stessa sentenza si riconosce la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, «anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media

impresa». In particolare si è ritenuto legittimo tutelare ... « "l'esigenza di interesse generale … di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale'' (sentenza n. 64 del 2007»... riferita alla legge dell'Umbria sul commercio).

Anche secondo la Corte, dunque, la liberalizzazione in materia di esercizi commerciali trova comunque un limite in interessi generali, cui si riferisce come visto la Direttiva comunitaria.

La norma censurata liberalizza senza ammettere eccezioni o deroghe. E dunque la limitazione degli orari di apertura, ad esempio, di esercizi commerciali in determinati zone cittadine o in determinati orari (ad es. notturni) con riferimento a specifiche esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della quiete pubblica, della sicurezza, o di vita e lavoro della collettività locale, non trova più spazio per effetto della legge statale.

Viene meno anche la possibilità per il legislatore regionale di realizzare una ordinata distribuzione sul territorio e nel tessuto urbano delle attività imprenditoriali, nel rispetto, tra l'altro, del contesto sociale e della tutela dei soggetti economicamente più deboli.

Il dedotto contrasto con l'ordinamento comunitario e con la Direttiva servizi si traduce nella violazione dell'art. 117, comma 1 cost. La violazione del comma 1 del 117 determina la violazione anche del comma 4 Cost., in quanto viene in sostanza soppressa la competenza regionale in materia di commercio che, come detto, è residuale.

3. In subordine, considerato l'eccepito contrasto della normativa statale con i principi dell'ordinamento comunitario e con la Direttiva citata, si chiede a Codesta Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

Ciò al fine di chiarire: se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale.

La possibilità di sollevare una questione pregiudiziale nel giudizio di costituzionalità in via principale è stata riconosciuta da Codesta Corte quando la stessa è chiamata ad applicare come parametro di costituzionalità il diritto comunitario (v. sentenza n. 102/2008).

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 d.l. 201/2011 per violazione dell'art. 117, commi 2, 3 e 4 della Costituzione.

1. L'art. 31 appare illegittimo anche sotto altro profilo.

Il legislatore statale, con la norma censurata, ha ecceduto i limiti della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2 lett. *e)* Cost., ingerendosi nella competenza residuale della Regione in materia di commercio.

Per comprendere il punto occorre ricordare che Codesta Corte, con giurisprudenza costante (sentenze nn. 401/2007, 175/2005, 14/2004, 272/2004) ha riconosciuto alla materia della tutela della concorrenza il carattere della «trasversalità», da intendersi come attitudine ad intervenire in più settori anche molto diversi dell'ordinamento, influendo così sulle competenze legislative esclusive o concorrenti regionali.

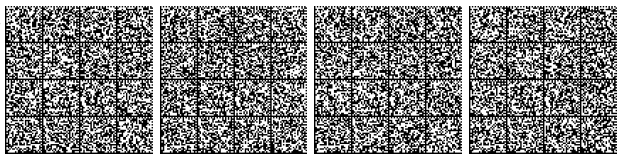
La trasversalità, pertanto, ben può toccare la materia del commercio ed è certamente possibile che il legislatore statale intervenga «in nome» della concorrenza in tale ambito.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato però che, proprio in considerazione della sua natura trasversale e funzionale, la tutela della concorrenza non è «illimitata».

In particolare, si è riconosciuto (sentenza n. 430 del 2007) che «la "tutela della concorrenza'', proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una "materia di estensione certa'', ma presenta i tratti "di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti'' ed è configurabile come "trasversale'' (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006)».

Dunque, per la capacità di questa materia di influire anche su quelle di competenza regionale, si è ravvisata la necessità «di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la "tutela della concorrenza'' e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenze n. 175 del 2005; n. 272 del 2004; n. 14 del 2004).

Ne consegue che la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza non può mai escludere del tutto la potestà legislativa regionale in materie di competenza della Regione, ma deve essere intrinsecamente contenuta e limitata.



L'intervento del legislatore statale che voglia assicurare nella materia del commercio la tutela della concorrenza, non può legittimamente determinare un sostanziale e completo svuotamento delle competenze regionali in uno dei segmenti principali di siffatta materia: quello che riguarda orari e giorni di apertura. La natura trasversale della materia «tutela della concorrenza» secondo l'insegnamento di codesta Corte, deve quindi esplicarsi secondo rigorosi limiti, al fine di non vanificare le competenze regionali.

Il legislatore statale, nel caso di specie, eliminando ogni vincolo di orario per gli esercizi commerciali (e senza alcuna deroga, come visto), sconfina dai limiti della potestà legislativa esclusiva in materia di concorrenza, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e)*, in quanto in tal modo «sopprime» la potestà legislativa regionale residuale in materia.

Per quanto osservato, l'art. 31, comma 1 risulta incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2 lett. *e)* e del comma 4 Cost.

2. Il legislatore statale, inoltre, eccedendo i limiti della propria potestà legislativa in materia di concorrenza, con la norma in esame si ingerisce non solo nella competenza residuale della Regione in materia di commercio, ma anche nella competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio» in quanto la definizione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali è anche legata allo specifico assetto territoriale e, in particolare, urbano.

La l.r. 2 febbraio 2010 n. 6, recante il Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere, all'art. 103, nel prevedere disposzioni di regolazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali differenzia infatti la predetta regolazione degli orari proprio in rapporto al territorio (centri storici ecc.).

L'art. 31, comma 1 risulta pertanto incostituzionale anche per violazione dell'art. 117, comma 2 lett. *e)* e del comma 3 Cost. con riferimento alla materia del governo del territorio.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 d.l. 201/2011 per violazione dell'art. 117, commi 4 e 6 della Costituzione.

La disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, come detto, rientra nella materia del commercio, che la Corte ha riconosciuto essere di competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost.

Nelle materie in cui la Regione ha competenza legislativa concorrente e residuale, alla stessa spetta anche la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6. I comuni, le province e le città metropolitane, ai sensi del citato comma 6, hanno a loro volta potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La norma statale censurata, ingerendosi nella competenza legislativa regionale in materia di commercio, ha perciò eliminato la possibilità di esercizio da parte della Regione della relativa potestà regolamentare, in violazione del citato art. 117, comma 6 Cost.

Come visto, la completa liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali priva in sostanza la legislazione regionale del suo oggetto, risultando automaticamente abrogate le norme regionali di cui alla l.r. n. 6/2010 TU sul commercio cit. che contengono la disciplina dei predetti orari (art. 103).

La norma statale viene di conseguenza ad incidere anche sulla competenza regolamentare dei Comuni in materia.

Nella Regione Lombardia la l.r. n. 6/2010 recante il T.U. sul commercio ha previsto che gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali siano stabiliti sulla base delle indicazioni della Regione, contenute all'art. 103, e sulla base dei criteri adottati dai comuni, in attuazione delle indicazioni regionali.

Per effetto della predetta norma statale, dunque, essendo state svuotate le competenze legislative regionali in materia di orari, di riflesso, vengono meno anche le competenze regolamentari, e della Regione e degli enti locali. Questo accade in un settore che tradizionalmente ha sempre visto la presenza, oltre che di leggi regionali, anche di regolamenti i quali, tenendo conto delle specificità locali, hanno potuto apprezzare, e dovranno poter apprezzare anche in futuro, se in determinati contesti, e per la tutela di primari interessi pubblici, si debbano porre regole ed almeno alcuni ragionevoli limiti al principio di una liberalizzazione «selvaggia» in tema di orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali.

Nella materia in oggetto vi è una stretta connessione tra le competenze degli enti regionali e locali, da cui consegue l'interesse della Regione a lamentare la lesione anche delle competenze locali (Corte cost. sentenza n. 196/2004).

Si deduce pertanto l'incostituzionalità della norma anche per violazione dell'art. 117, comma 6 e comma 4 Cost.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1 del d.l. 201/2011, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214, per contrasto con l'articolo 117, comma 1, 2, 3, 4 e 6 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Si produce la Delibera di G.R. n. IX/3053 del 22 febbraio 2012 (doc.1)

Milano - Roma, 24 febbraio 2012

Avv. Prof.: CINTIOLI – AVV.: Forloni

12C0103

N. **51**

Ordinanza del 19 novembre 2011 emessa dal Giudice di pace di Salerno nel procedimento civile promosso da Sestito Stefania contro Groupama Assicurazioni spa

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione dell'esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo della legge delega che vieta di precludere l'accesso alla giustizia ordinaria - Eccesso di delega - Violazione dei diritti di azione e difesa - Conseguenze economiche afflittive per le classi sociali meno agiate - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale in tema di giurisdizione "condizionata".

– Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
– Costituzione, artt. 24, 70, 76 e 77, in relazione all'art. [26, *recte*:] 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti del procedimento di cui in epigrafe, viste le istanze dei procuratori delle parti, osserva: con atto di citazione iscritto al ruolo in data 7 novembre 2011 Sestito Stefania, così come rappresentata e difesa, evocava il giudizio la Groupama Assicurazioni S.p.A. al fine di ottenere il risarcimento delle lesioni subite ed il rimborso delle spese mediche sostenute a seguito di un sinistro stradale verificatosi in Baronissi (SA) il giorno 17 gennaio 2011.

Sosteneva l'attrice di aver stipulato con la convenuta società assicuratrice una polizza infortuni avente ad oggetto la copertura di eventuali danni subiti dal conducente a seguito di sinistro stradale. Tanto esposto, riportatasi al descritto sinistro, Sestito Stefania, così come rappresentata e difesa, concludeva per la condanna della Groupama Assicurazioni S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento delle somme così come quantificate nel libello introduttivo del giudizio.

Si costituiva la convenuta Groupama Assicurazioni S.p.A. la quale, così come rappresentata e difesa, eccepiva l'improponibilità della domanda attrice per violazione delle disposizioni di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010, assumendo che non sarebbe stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Alla prima udienza di comparazione delle parti il Giudice si riservava la decisione ritenendo di dover sollevare ex officio la questione di legittimità costituzionale sul disposto dell'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010.

La succitata norma sembrerebbe in netto contrasto con le disposizioni di cui agli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione. Appare di palmare evidenza che una condizione di procedibilità di una domanda giudiziaria, ex art. 24 della Costituzione, può essere introdotta in maniera esclusiva dal legislatore e non da un organo governativo che avrebbe potuto farlo soltanto se ne fosse stato autorizzato dalla legge di delega.

Ai sensi dell'art. 70 della Costituzione la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, pertanto le ipotesi in cui si può deviare da tale principio, vale a dire i casi in cui ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione l'esercizio della funzione legislativa è affidato al Governo che può adottare, rispettivamente, un d.lgs. od un

decreto-legge, sono regolate attentamente e rigorosamente dalla Costituzione, così come costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte adita.

Per quanto riguarda specificatamente il caso *de quo*, vale a dire l'adozione da parte del Governo di un d.lgs., la giurisprudenza è abbastanza univoca. Se nel suo provvedimento il governo eccede spazialmente l'ambito di intervento che è stato delineato dalla legge delega non viola soltanto quest'ultima ma anche, attraverso il meccanismo del parametro costituzionale interposto, la disposizione costituzionale che definisce il contenuto obbligatorio della legge di delega e l'obbligo per l'esecutivo di attenersi ad esso.

Analizzando il rapporto tra legge delega e d.lgs. n. 28/2010 emerge chiaramente che l'art. 26 attribuisce la delega al governo «esclusivamente» per recepire la disposizione prevista dall'art. 69/09 ed in particolare l'eccesso si configura laddove non è stata recepita la parte in cui escludeva che il procedimento potesse costituire condizione di procedibilità della domanda ovvero fosse in grado di precludere, per tutta la sua durata, l'accesso alla giustizia ordinaria.

Unico intento della legge delega era quello di creare esclusivamente un organismo deflattivo per la giustizia e non certamente di favorire la creazione di un elemento ostativo al suo accesso.

Se dovesse passare il principio dell'eccesso di delega, tutto quanto previsto dal decreto in più rispetto al portato della legge delega potrebbe aprire ad una gestione della giustizia ad opera dei privati, come tali non legittimati dalla Costituzione a svolgere detta alta funzione e soprattutto non dotati del rigoroso tecnicismo richiesto.

A parere di questo Giudice l'art. 5 del d.lsg. 28/2010, recante disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, appare inoltre in palese violazione dell'art. 24 della Costituzione.

La richiamata disposizione costituzionale sancisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi; che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento; che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

L'art. 5 del d.lgs. n. 28/10 si pone in netto contrasto con il principio dell'art. 24 della Costituzione nella misura in cui ha reso la mediazione una condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, negando per tutto il tempo della sua durata l'accesso alla giustizia e soprattutto non prevedendo alcun mezzo per i meno abbienti per attivare il procedimento della media conciliazione.

Ma vi è di più, in caso di fallimento del procedimento di media conciliazione le spese sostenute per adire l'organismo definito deflattivo non potranno essere ripetute e rimarranno esclusivamente a carico delle parti, con evidenti conseguenze economiche afflittive per le classi sociali meno agiate.

La Consulta ha più volte ribadito il concetto secondo il quale un sistema di giustizia «condizionata» è ammissibile solo nel caso in cui l'eccezione al principio dell'accesso immediato alla giurisdizione si presenti come ragionevole e risponda ad un interesse generale, purché non vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile far valere le proprie ragioni.

Gli oneri a cui fa riferimento la Consulta devono intendersi ovviamente anche quelli di carattere economico.

Il procedimento di mediazione obbligatoria è un ipotesi di giustizia sottoposta a condizione. Di fatto chi intende ottenere giustizia in relazione ad una delle materie precedentemente indicate è obbligato ad esperire preventivamente un procedimento dall'esito incerto e soprattutto a carattere oneroso, pena l'improcedibilità della domanda giudiziaria.

P. Q. M.

*Vista la legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 (*Gazzetta Ufficiale *20 febbraio 1948, n. 43) e la legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010 in relazione agli artt. 24,70,76 e 77 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Salerno, 15 novembre 2011

Il Giudice di pace: RAIMO

12C0119

N. **52**

Ordinanza del 25 novembre 2011 emessa dal tribunale di Lecce sull'istanza proposta da Vaglio Giancarlo

Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, da parte della consolidata giurisprudenza di legittimità, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., in sostituzione del difensore (di fiducia o d'ufficio) non reperito o non comparso - Inaccettabilità di tale interpretazione - Contrasto sotto più profili con il principio di ragionevolezza - Difetto di presupposti logici per l'equiparazione tra difensore d'ufficio e difensore sostituto - Irragionevolezza del diritto di quest'ultimo a pretendere il compenso dall'assistito (imputato o indagato) e, di riflesso, dallo Stato - Irragionevolezza delle conseguenze della liquidazione erariale al sostituto - Violazione dell'obbligo di copertura della spesa relativa.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.

– Costituzione, artt. 3 e 81, comma quarto.

IL TRIBUNALE

Letta l'istanza depositata in data 17 ottobre 2011 dall'avv. Giancarlo Vaglio, che ha chiesto la liquidazione dei compensi a lui spettanti, ex artt. 116-117 d.P.R. n. 115/2002, in qualità di difensore designato ex art. 97 comma 4 c.p.p. quale sostituto d'udienza del difensore di fiducia dell'imputato, avv. Fabio Corvino, nel processo penale definito con sentenza pronunciata da questa sezione in data 10 novembre 2009;

Letti gli atti prodotti dal difensore istante;

Premesso

Gli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002 attribuiscono al difensore d'ufficio la facoltà di accedere alla liquidazione erariale delle proprie competenze in determinati casi: tali norme, se applicate con esclusivo riferimento alle ipotesi (impossidenza ed irreperibilità dell'assistito) ed ai soggetti (difensore d'ufficio) ivi contemplati, non sollevano alcun dubbio di costituzionalità.

Senonchè, questo Giudice prende atto del consolidato e dominante orientamento giurisprudenziale di legittimità relativo agli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002(1) (implicitamente invocato dal difensore istante ed alimentato anche dalle ordinanze n. 8/2005 e n.176/2006 di Codesta Corte), secondo cui, pur in assenza di specifiche indicazioni normative sul punto, anche il mero difensore sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. avrebbe diritto alla liquidazione erariale delle proprie competenze nei casi previsti dai predetti artt. 116 e 117, al pari del vero e proprio difensore d'ufficio (unico espressamente menzionato dalle norme in questione), nominato ai sensi e con le specifiche procedure di cui all'art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.

Ciò posto, dubita lo scrivente della legittimità costituzionale della predetta interpretazione estensiva degli artt. 116 e 117 cit., a suo avviso contrastante con il disposto ed i principi di cui agli artt. 3 ed 81 comma 4 Cost.

La questione è rilevante, nell'ambito del presente procedimento di liquidazione, in quanto solo in virtù di questa interpretazione estensiva (della cui legittimità costituzionale si dubita) il difensore istante (nella sua veste di sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p.) andrebbe ritenuto legittimato ad avanzare la propria richiesta di liquidazione, dovendo in caso contrario la predetta richiesta dichiararsi inammissibile da questo Giudice.

(1) Originato da Cass, Sez. IV, c.c. 10-4-2008 (dep. 5-5-2008) n. 17721, secondo cui «il sostituto del difensore di fiducia nominato d'ufficio dal giudice ai sensi dell'art.97 comma 4 c.p.p. ha diritto alla liquidazione del compenso per l'attività svolta ai sensi degli artt.116, 117 d.P.R. n.115 del 2002»

OSSERVA

1) Il concetto fondamentale posto alla base della normativa sulla difesa d'ufficio è che il difensore d'ufficio debba essere qualitativamente selezionato (onde la necessaria iscrizione in apposito elenco, previa verifica della sussistenza di specifici requisiti), costantemente a disposizione dell'Autorità Giudiziaria per la nomina in base a specifici turni di reperibilità (onde la predisposizione di apposito ufficio centralizzato presso ciascun consiglio dell'ordine forense di ogni distretto di Corte d'Appello) e, per conseguenza e soprattutto, sempre retribuito *dal proprio assistito* (salvi i casi di ammissione di quest'ultimo al beneficio del gratuito patrocinio).

Coerentemente a tale impostazione, il nostro codice di rito prevede che l'indagato/imputato debba essere informato dell'obbligo di retribuire il difensore d'ufficio (ex art. 369-*bis* comma 2 lett.d) c.p.p.) all'atto della nomina di tale difensore ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.

Poi, negli eccezionali casi di assenza del difensore (di fiducia o d'ufficio), il medesimo codice (art. 97 comma 4 c.p.p.) prevede che l'Autorità Giudiziaria possa designare per le vie brevi il primo difensore 'di passaggio', per il compimento dell'atto in corso, senza prevedere in tal caso alcun requisito (non essendo prescritta l'iscrizione nel citato elenco, se non per la fase del giudizio, peraltro neanche a pena di nullità, come chiarito dalla Suprema Corte), nè alcuna comunicazione all'imputato/indagato o avviso di obbligo di retribuzione o altro (riferendosi le informazioni di cui all'art. 369-*bis* c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.).

In altre parole, la *ratio* e la portata normativa dell'attuale disciplina della difesa d'ufficio non è quella di addossare allo Stato la retribuzione di tutti gli avvocati nominati e/o designati dall'Autorità (il che legittimerebbe l'interpretazione estensiva degli artt. 116-117 d.P.R. n. 115/2002 qui criticata). Al contrario, la disciplina *de qua* è tutta imperniata sul rapporto oneroso assistito/difensore; sin dall'instaurazione officiosa del predetto rapporto, l'assistito è formalmente responsabilizzato circa le conseguenze (anche economiche) della nomina del suo difensore d'ufficio: riceve comunicazione della nomina predetta (art. 369-*bis* comma 1 c.p.p.), è informato dell'obbligatorietà della difesa tecnica (art. 369-*bis* comma 2 lett. *a)* c.p.p.), è informato del nome, indirizzo e recapito telefonico del difensore (art. 369-*bis*, comma 2, lett. *b)* c.p.p.) ed è informato dell'obbligo di retribuirlo (art. 369-*bis* comma 2 lett. *d)* c.p.p.).

Poi, prendendo atto della possibile svolta patologica del rapporto in questione (impossidenza o irreperibilità dell'assistito), la Legge prevede che lo Stato debba in tale evenienza sostituirsi eccezionalmente all'assistito nel garantire la giusta mercede al suo difensore (art.116-117 d.P.R. 115/2002), poiché, ovviamente, non sarebbe ragionevole, né giusto, regolamentare l'iscrizione in apposito elenco, pretendere disponibilità e reperibilità, garantire l'effettività del contatto tra difensore ed assistito, ammonire quest'ultimo circa l'obbligo di retribuzione del primo e, poi, abbandonare il professionista alle sorti personali e patrimoniali dell'imputato/indagato.

Quindi, l'operatività degli artt.116-117 cit. nasce dal riconoscimento di un ben preciso, consapevole, disciplinato e pubblicizzato rapporto tra assistito e difensore d'ufficio; nasce dal riconoscimento di un ben specificato obbligo retributivo normativamente previsto a carico dell'assistito: solo in caso di impossibilità d'adempimento da parte di quest'ultimo, lo Stato si surroga al debitore nell'estinguere il credito professionale maturato dal difensore.

Per converso, come si vedrà, il difensore sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. è una figura ben diversa dal difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. e, soprattutto, non ha mai nessun rapporto di investitura diretta o indiretta con l'imputato/indagato, cui non viene mai neanche comunicato il suo nominativo (riferendosi la comunicazione di cui all'art. 369-*bis* comma 1 e 2 lett. *b)* c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio).

Ne consegue che, nel caso del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., se nessun rapporto tra assistito e difensore sostituto esiste, né alcun obbligo retributivo in capo all'assistito sussiste verso il sostituto, allora mancano in radice gli stessi presupposti logici di applicabilità degli artt. 116-117 cit., che impongono allo Stato di pagare il difensore solo al ricorrere di certe condizioni personali (impossidenza o irreperibilità) dell'originario obbligato.

Nel dettaglio, ritiene questo Giudice che non possa dubitarsi dell'inesistenza di qualsivoglia rapporto tra sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. ed imputato/indagato, così come non possa dubitarsi dell'insussistenza di qualsivoglia obbligo retributivo in capo al secondo nei confronti del primo, per le seguenti ragioni:

mentre l'imputato/indagato dà consapevolmente e personalmente origine alla nomina del difensore d'ufficio ex art.97 comma 1-2-3 c.p.p. mediante propria volontaria condotta (omessa nomina di difensore di fiducia, nonostante il relativo avviso), non è invece l'imputato/indagato a dare origine alla designazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., chiamato a intervenire esclusivamente a causa della consapevole condotta del difensore titolare, assente quando necessario;

l'imputato/indagato non riceve mai alcuna informazione circa l'avvenuta designazione del sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p., riferendosi la comunicazione di cui all'art.369-*bis* comma 1 e 2 lett. *b)* c.p.p. alla sola nomina del difensore titolare della difesa d'ufficio;

l'imputato/indagato non riceve mai alcuna informazione circa l'obbligo di retribuire il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., riferendosi l'avviso di cui all'art.369-*bis* comma 2 lett. *d)* c.p.p. al solo difensore titolare della difesa d'ufficio;

anche sul piano oggettivo, non può considerarsi "rapporto" una mera temporanea chiamata del difensore ex art. 97 comma 4 c.p.p. ad assistere a determinati atti, tanto più che, per consolidata giurisprudenza di legittimità, pur durante tale contingente situazione, così come dopo la cessazione della stessa, unico difensore titolare della difesa dell'imputato/indagato rimane sempre quello originariamente nominato di fiducia o ex art.97 comma 1-2-3 c.p.p. In proposito, rileva questo Giudice che il tenore testuale delle varie norme del codice di rito disciplinanti la difesa d'ufficio depongono decisamente nel senso che unico titolare della difesa dell'imputato/indagato sia solo il difensore nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p., a prescindere da sue eventuali temporanee sostituzioni (legali, ex art. 97 comma 4 c.p.p., o volontarie, ex art.102 c.p.p.) nel corso del procedimento. Infatti, l'art. 97 c.p.p., nel disciplinare la difesa d'ufficio, attribuisce tale qualifica solo al difensore nominato ai sensi dei commi 1-2-3, prescrivendo, nel caso di sua assenza (o di assenza di quello di fiducia), che il giudice designi — "come sostituto" — altro difensore immediatamente reperibile. Non a caso, il medesimo art. 97 c.p.p., così come ogni altra disposizione codicistica, riserva il termine "nomina" al solo difensore d'ufficio ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p., utilizzando il diverso termine "designazione" (implicante un senso di precarietà e provvisorietà, sintomatico della mancata attribuzione di una vera e propria qualifica o qualità) con riferimento al mero sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. Nel senso della permanente titolarità dell'ufficio di difesa in capo al solo difensore nominato ex art.97 comma 1-2-3 c.p.p., del resto, si è già da tempo pronunciata la Suprema Corte a Sezioni Unite, stabilendo quanto segue: «Il nuovo codice di procedura penale, radicalmente innovando rispetto alla precedente disciplina ed ispirandosi, secondo il dettato della direttiva n. 105 della legge delega, all'esigenza di assicurare la continuità dell'assistenza tecnico-giuridica e di garantire la concreta ed efficace tutela dei diritti dell'imputato, ha attuato la sostanziale equiparazione della difesa di ufficio a quella di fiducia, nel senso che anch'essa si caratterizza per l'immutabilità del difensore fino all'eventuale dispensa dall'incarico o all'avvenuta nomina fiduciaria. Pertanto, qualora occorre sostituire il difensore, sia esso di fiducia o di ufficio, in situazioni che, di per sé, non comportano la revoca del mandato fiduciario per l'uno o la dispensa dall'incarico per l'altro (e che si possono individuare, secondo il disposto dell'art.97, quarto comma, c.p.p., nelle ipotesi in cui il difensore non è stato reperito, non è comparso o ha abbandonato la difesa) il titolare dell'ufficio di difesa rimane sempre l'originario difensore designato il quale, cessata la situazione che alla sostituzione ha dato causa, può riprendere immediatamente il suo ruolo e ricominciare a svolgere le sue funzioni non richiedendo la legge, proprio per l'immutabilità della difesa e per l'automatismo della reintegrazione, comunicazioni o preavvisi di sorta. Ne consegue che unico destinatario della notifica di atti destinati alla difesa e segnatamente dei provvedimenti soggetti ad impugnazione è il difensore che risulti titolare dell'ufficio, con esclusione, quindi, del difensore chiamato a sostituire il già nominato difensore d'ufficio o quello incaricato della difesa dallo stesso imputato" (Cass., SS.UU., 19-12-94 n.22, Nicoletti). Del resto, l'art. 30 disp. att. c.p.p. mantiene ben ferma la distinzione tra "difensore d'ufficio", la cui individuazione gli è comunicata a norma del comma 1, da un lato, e "sostituto", la cui designazione gli è comunicata a norma del comma 2, dall'altro lato. Orbene, alla luce di tale netta e chiara classificazione, il successivo art. 31 attribuisce poi il generale diritto alla retribuzione al solo - difensore d'ufficio»;

a decisiva conferma di ciò, si consideri che oggi il difensore designato come sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. è equiparato espressamente — ai sensi del medesimo comma — al delegato del difensore titolare ex art. 102 c.p.p., della cui mancata legittimazione ad avanzare pretese economiche dirette nei confronti dell'imputato (e, quindi, nei confronti dello Stato ex artt.116 e 117 d.P.R. n. 115/2002) non può dubitare nessuno.

Ne consegue che è il titolare della difesa (di fiducia o d'ufficio), in virtù della sua assenza, l'unico soggetto in capo al quale può e deve riconnettersi la responsabilità per la designazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., in quanto è lui il soggetto la cui condotta (e, dunque, la cui volontà) dà consapevolmente origine a tale designazione e, quindi, è lui il soggetto da individuare come controparte del sostituto nella verifica dell'esistenza o meno di un rapporto fra il sostituto medesimo ed un suo eventuale dante causa. Ciò che è sicuro è che da tale rapporto l'inconsapevole imputato/indagato è assolutamente estraneo.

Rimane, dunque, dato fermo che al sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. non è riconosciuta da nessuna norma di legge alcuna pretesa retributiva nei confronti dell'assistito, il quale non può tecnicamente neanche definirsi suo "cliente".

Orbene, se il senso della disciplina in esame è questo, come lo è, non solo non appare razionalmente praticabile un'applicazione degli artt. 116 e 117 cit. che prescinda dalla sussistenza di un rapporto debito-credito tra assistito e

difensore (assente nel caso del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p.), ma appare altresì irragionevole equiparare il mero sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. al vero e proprio titolare della difesa d'ufficio e, conseguentemente, riconoscerlo legittimato ad avanzare pretese economiche nei confronti dell'assistito (che non viene mai neanche informato della sua stessa esistenza, né tantomeno dell'obbligo di retribuirlo) e, di riflesso, nei confronti dello Stato nei menzionati casi di cui agli artt.116 e 117 cit.

II) La netta differenziazione tra le due figure (difensore d'ufficio, noto all'assistito, ben informato di doverlo remunerare, da una parte, e difensore sostituto, ignoto all'assistito, mai informato del relativo onere economico, dall'altra parte) e, quindi, l'irragionevolezza di un'equiparazione delle stesse circa i diritti esercitabili nei confronti dell'assistito, prima, e dello Stato, poi, oltre che fondata sulle suesposte ragioni sistematiche, è ulteriormente confermata dalle seguenti argomentazioni tecniche: *a)* il sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. non ha mai preventivamente assunto alcun impegno o prestato alcuna disponibilità (mediante iscrizione nel precitato elenco) ad assumere la titolarità della difesa; *b)* egli non ha neanche alcun onere di esame e studio della causa, poiché la stessa si svolge contestualmente alla sua designazione (non essendo previsto per il suo caso alcun termine a difesa, o sospensione, neanche ad horas); *c)* egli cessa dal suo occasionale incarico non appena terminato il contingente impegno, senza conservare fuori udienza alcun potere/dovere di rappresentanza dell'imputato (potere/dovere invece pacificamente gravante sul titolare della difesa); *d)* egli non ha alcun obbligo di accettazione e prosecuzione nella difesa, poiché — a differenza del difensore d'ufficio titolare, tenuto alla reperibilità — la sua designazione è legata alla sola situazione di fatto integrata dalla sua casuale "immediata reperibilità", di tal che un suo qualsiasi altro impegno, prontamente evidenziato, prevale senza dubbio sulla designazione proposta dall'Autorità Giudiziaria.

Pertanto, appare irragionevole e contrario al sistema imporre all'assistito (e, di riflesso, allo Stato, nei casi di impossidenza ed irreperibilità di questi, ex artt. 116-117 cit.) la retribuzione del sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p.

Ed ancora più irragionevole appare retribuire tale difensore (art. 97 comma 4 c.p.p.) in base alle medesime tariffe professionali (ex art. 82 d.P.R. n.115/2002) assunte a parametro per la liquidazione del difensore d'ufficio (art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.), attesa la manifesta diversità dell'impegno e disponibilità richiesti e, soprattutto, dell'attività svolta.

III) Inoltre, non può farsi a meno di evidenziare la seguente inaccettabile ed irragionevole conseguenza cui porta il riconoscimento della legittimazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. (sostituto di un difensore d'ufficio o di un difensore di fiducia) a chiedere il compenso all'imputato/indagato e, in seconda battuta, a presentare istanza di liquidazione allo Stato ai sensi degli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002: qualora un difensore fosse designato sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. di un difensore nominato di fiducia, allora si dovrebbe retribuire ex artt.116 e 117 d.P.R. n. 115/2002 tale temporaneo difensore (designato ex art.97 comma 4 c.p.p.) di un imputato/indagato assistito da difensore di fiducia, in palese contrasto con lo stesso dettato degli articoli appena citati (che garantiscono la retribuzione nel solo caso di difesa d'ufficio) e, quindi in insanabile contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Né, in alternativa, si potrebbe negare la liquidazione al sostituto (ex art. 97 comma 4 c.p.p.) del difensore di fiducia e riconoscerla al solo sostituto (ex art. 97 comma 4 c.p.p.) del difensore d'ufficio, poiché in tal modo si opererebbe una stridente ed ingiustificata e, quindi, incostituzionale disparità di trattamento, tra sostituto legale (ex art. 97 comma 4 c.p.p.) di un difensore d'ufficio (sostituto beneficiario delle previsioni dei due citati articoli) e sostituto legale (ex art.97 comma 4 c.p.p.) di un difensore di fiducia (sostituto escluso da tali previsioni).

Quindi, qualsiasi delle due opzioni si prescelga, la liquidazione erariale del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. comporta, in ogni caso, conseguenze aberranti ed irragionevoli.

IV) Ancora, appare irragionevole il percorso argomentativo mediante il quale l'attuale giurisprudenza di legittimità giunge a riconoscere la legittimazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. a pretendere il proprio compenso dall'imputato/indagato e, di riflesso, dallo Stato ex artt.116-117 cit.

Esso si fonda sulla considerazione che, a norma dell'art. 97 comma 4 c.p.p., al difensore designato in sostituzione si applicano le disposizioni dell'art. 102 dello stesso codice, secondo cui sostituto esercita i diritti ed assume i doveri del difensore": orbene, secondo l'interpretazione della cui costituzionalità qui si dubita, in virtù di tale richiamo il sostituto trarrebbe dalla sfera giuridica del proprio sostituito la legittimazione ad avanzare pretese economiche nei confronti dell'imputato/indagato e, di riflesso, nei confronti dello Stato ex artt. 116-117 c.p.p.

In proposito, ritiene questo Giudice che tale riferimento all'art.102 c.p.p. violi il principio di ragionevolezza, per vari ordini di ragioni:

1) innanzitutto, l'art. 102 comma 2 c.p.p., attribuendo al sostituto i diritti ed i doveri del difensore, non fa che confermare l'esistenza a monte di una netta distinzione concettuale e giuridica tra il difensore vero e proprio (di fiducia o d'ufficio) ed il suo sostituto, figura quest'ultima completamente distinta dalla prima;

2) inoltre, la medesima norma si riferisce esclusivamente a "diritti" e -doveri" processuali e deontologici, non certo a situazioni di altro tipo, quali le pretese retributive nei confronti dell'assistito o dello Stato;

3) ancora, e decisivamente, non può farsi a meno di rilevare che, se si fonda su tale norma, ossia l'art. 102 comma 2 c.p.p. (richiamato dall'art.97 comma 4 c.p.p.), il diritto del sostituto designato dal Giudice a chiedere la liquidazione del proprio compenso allo Stato, allora deve necessariamente riconoscersi analogo diritto al soggetto cui tale norma si riferisce in via primaria e diretta, ossia il sostituto nominato con delega; in altre parole, seguendo tale impostazione, se il sostituto delegato (ex art. 102) di un difensore d'ufficio assume i diritti (economici) del difensore d'ufficio sostituito, allora a tale delegato dovrebbe spettare, in prima persona, anche il diritto a chiedere allo Stato la liquidazione del proprio compenso. In proposito, è appena il caso di rilevare come tale corollario del ragionamento *de quo* sia assolutamente inaccettabile, in quanto contrastante con i principi informatori del vigente codice di rito, dell'attuale disciplina sulla difesa d'ufficio e sulle spese di giustizia, nonché — più in generale — con i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico in tema di mandato, rappresentanza, collegamento negoziale e trasferibilità delle obbligazioni: ed infatti, la stessa giurisprudenza qui criticata non ha mai inteso affermare tale irragionevole principio (legittimazione del delegato ad avanzare pretese retributive verso terzi, assistito o Stato), pur da essa stessa assunto implicitamente a fondamento del proprio ragionamento;

4) infine, e soprattutto, se il diritto di liquidazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. derivasse — come sostenuto dalla giurisprudenza qui criticata — dall'originario diritto di liquidazione del sostituito, allora a maggior ragione lo stesso ragionamento dovrebbe imporre di non ritenere legittimato alla liquidazione erariale il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. del difensore di fiducia, il quale (difensore di fiducia) tale originario diritto — com'è noto — non ha (non essendo il difensore di fiducia contemplato negli artt.116 e 117 d.P.R. n. 115/2002): ed allora, le conclusioni del criticato percorso giurisprudenziale smentiscono le sue stesse premesse, e viceversa.

V) Inoltre, non appare ragionevole (per ingiustificata omologazione di trattamento fra situazioni ontologicamente inequiparabili) legittimare il sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. ad avanzare pretese retributive nei confronti dell'imputato/indagato e, di riflesso, dello Stato, al pari del difensore d'ufficio, laddove si consideri che la designazione del primo è rimessa alla più completa discrezionalità (senza garanzie contro lo sconfinamento nell'arbitrio) dell'Autorità Giudiziaria ("il giudice designa come sostituto un altro difensore immediatamente reperibile": art.97 comma 4 c.p.p.), mentre la nomina del secondo è disciplinata normativamente ed affidata a precisi, equilibrati, imparziali e vigilati sistemi di turnazione ("i consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte d'appello, mediante un apposito ufficio centralizzato, al fine di garantire l 'effettività della difesa d'ufficio, predispongono gli elenchi dei difensori che a richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria sono indicati ai fini della nomina. I consigli dell'ordine fissano i criteri per la nomina dei difensori sulla base delle competenze specifiche, della prossimità alla sede del procedimento e della art.97 comma 2 c.p.p.).

In sostanza, quando si tratta di investiture che comportano introiti di natura patrimoniale di provenienza potenzialmente pubblica per i soggetti interessati (difensore d'ufficio ex art.97 comma 1-2-3 c.p.p.), il codice si guarda bene dall'affidare la nomina del professionista alla scelta immotivata dell'Autorità Giudiziaria, onde evitare pericolose collusioni o incresciose corse all'accaparramento di incarichi; per converso, quando si tratta di investiture che non comportano tali introiti (difensore sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p.), il codice rimane coerentemente indifferente alle modalità di designazione, lasciando l'Autorità Giudiziaria libera di agire nel modo più libero e rapido possibile.

Ciò posto, equiparare invece le due investiture sotto il profilo della remunerazione non può che risolversi in un'ingiustificata parificazione di situazioni diametralmente opposte ed incomparabili, come tale incostituzionale per violazione dell'art.3 Cost.

VI) Infine, ritiene questo Giudice che un'interpretazione, come quella qui criticata, che — in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto — ritiene meritevoli di compenso statale i sostituti ex art. 97 comma 4 c.p.p., è censurabile anche per violazione dell'art.81 comma 4 Cost., in quanto non esiste alcuna norma di legge che indichi con quali mezzi lo Stato possa far fronte alla maggior spesa rappresentata dalla retribuzione di tali sostituti ex artt. 116 e 117 d.P.R. 115/2002.

VII) Né, concludendo, l'interpretazione giurisprudenziale qui criticata potrebbe ritenersi conforme a Costituzione in quanto fondata su principi costituzionali di carattere economico (quale, ad esempio quello della necessaria retribuzione di ogni prestazione d'opera) che ne giustifichino la pur sofferta esistenza: in proposito, infatti, osserva innanzitutto questo Giudice che la salvaguardia di nessun principio costituzionale di tal fatta potrebbe mai esser ritenuta talmente preminente da consentire l'obliterazione del fondamentale principio di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3.

In secondo luogo, e comunque, occorre rilevare che il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. (così come quello ex art. 102 c.p.p.), senza il necessario ricorso all'interpretazione qui criticata, è comunque ben lungi dal rimanere privo di compenso. in quanto egli ha il pieno diritto di ottenere il pagamento delle proprie prestazioni da parte del difensore tito-

lare sostituito, il quale rimane per legge obbligato in tal senso: infatti, il sostituto (da considerarsi mandatario *ex lege*, in virtù del richiamo — operato dall'art. 97 comma 4 c.p.p. — alla "nomina" di cui all'art.102 c.p.p.) ha diritto ad essere retribuito, per l'attività concretamente prestata in sua vece, direttamente dal sostituito, che è l'unico soggetto ad aver dato consapevolmente origine, con la propria condotta (assenza), alla designazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p.; ed ove pure non volesse accedersi a tale impostazione fondata sul riconoscimento dell'esistenza di un mandato *ex lege*, potrebbe nondimeno giungersi alla medesima conclusione facendo ricorso all'istituto di cui all'art. 2041 c.c.

Così esaurita ogni argomentazione tecnica, sia consentita a questo Giudice la seguente considerazione conclusiva: il codice di rito disegna la figura del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. come *extrema ratio*, cui ricorrere solo nei casi — che in teoria dovrebbero essere sporadici e rari — di attività da svolgersi in presenza di un difensore che, per qualche ignota ragione (diversa dai casi di rinuncia, revoca ed incompatibilità) non si presentasse, come suo dovere, ad assistere l'interessato. Soprattutto oggi, con la regolamentazione della difesa d'ufficio obbligatoria e l'introduzione di un preciso sistema di turnazioni, reperibilità e remunerazione, non si ravvisano giustificabili ragioni per cui l'imputato/indagato possa rimanere temporaneamente privo di difensore: se ciò accade, è solo ed esclusivamente in virtù di una condotta del professionista (il titolare della difesa) violativa di un suo preciso obbligo d'assistenza e, come tale, deontologicamente illecita e sanzionabile. Trattasi, nell'organico e razionale sistema tracciato dal codice e dalle leggi speciali sul punto, di ipotesi patologica ed eccezionale, cui si è deciso di porre rimedio — onde non consentire indebiti intralci alla Giustizia ad opera di condotte illecite del professionista — mediante la partecipazione emergenziale (ex art. 97 comma 4 c.p.p.) del difensore che sia occasionalmente presente all'attività in corso: ciò posto, è evidente la differenza con il ruolo di vero e proprio difensore d'ufficio.

Pertanto, quella della retribuzione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. non è certamente una questione che può riguardare l'assistito o lo Stato, bensì riguarda il solo sostituito assente ingiustificato, unico responsabile della situazione determinatasi. Anzi, a ben vedere — in un sistema che potesse contare, come ci si aspetterebbe, sulla correttezza dei propri appartenenti — tale questione non sarebbe neanche una vera e propria questione, poiché pressoché inesistenti, come dovuto, sarebbero i casi di assenza ingiustificata del difensore, da cui scaturisce l'esigenza di designazione autoritativa di sostituti che poco o nulla sanno dell'attività che va svolgendosi innanzi a loro.

In sostanza, tanto più gli avvocati di un Foro rispetteranno il proprio obbligo legale di assistenza dell'imputato/indagato, tanto meno l'Autorità Giudiziaria di quel Foro dovrà fare ricorso a sostituti ex art. 97 comma 4 c.p.p., con conseguente superamento di ogni problema sul punto. Per converso, tanto meno gli avvocati di un Foro rispetteranno il proprio obbligo legale di assistenza dell'imputato/indagato, tanto più l'Autorità Giudiziaria di quel Foro dovrà fare ricorso a sostituti ex art. 97 comma 4 c.p.p., ma — a quel punto — certamente non potrà addossarsi all'assistito o allo Stato l'onere economico di tale scorrettezza professionale, retribuendo sostituti vari che non hanno mai prestato preventiva disponibilità e reperibilità, non hanno mai studiato la causa, non hanno alcun onere post-udienza connesso al conferito e temporaneo incarico e, soprattutto, della cui esistenza ed identità l'imputato/indagato non ha mai alcuna contezza.

Pertanto, alla luce di tutte le suesposte considerazioni, questo Giudice auspica che l'adita Corte, ove ritenga contrastante con la Costituzione la qui illustrata e criticata interpretazione estensiva degli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, decida la presente procedura incidentale nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale dei predetti articoli così estensivamente interpretati, dichiarando che la legittimazione ad avanzare l'istanza dì liquidazione in essi prevista spetti esclusivamente al difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.

In alternativa, risultato apprezzabile sarebbe comunque che la Consulta rigettasse la presente questione dichiarando espressamente e chiaramente che l'interpretazione estensiva qui criticata non è l'unica possibile, esistendone un'altra costituzionalmente orientata e preferibile (ossia quella che ritiene che il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. non sia legittimato ad avanzare pretese economiche nei confronti dello Stato ex artt.116-117 d.P.R. n. 115/2002).

P.Q.M.

Visti gli artt.134 Cost., 1 legge cost. n.1/1948, 23 legge n. 87/1953 e 1 Delibera Corte cost. 16 marzo 1956;

Solleva la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt.3 e 81 comma 4 Cost., relativa agli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, nella loro comune e dominante interpretazione giurisprudenziale secondo cui legittimato ad avanzare istanza di liquidazione nei confronti dello Stato sia anche il sostituto designato ex art. 97, comma 4 c.p.p., oltre al difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. e, pertanto;

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le determinazioni di propria competenza;

Ordina la sospensione del presente procedimento fino a quando la Corte adita darà comunicazione a questo Giudice della propria decisione sulla prospettata questione;

Manda alla Cancelleria per tutti gli adempimenti di rito, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al difensore interessato;

Dispone altresì che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale unitamente alla presente ordinanza ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

Lecce, addì 25 novembre 2011

Il Giudice: MALAGNINO

12C0120

N. **53**

Ordinanza del 25 gennaio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria sul ricorso proposto da Angeleri Alessandra ed altri contro Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.00 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 155 del 2011, proposto da:

Alessandra Angeleri, Giuseppina Arcella, Alberto Bellocchi, Emilia Bellina, Daniele Cenci, Beatrice Cristiani, Manuela Comodi, Giancarlo Costagliola, Aldo Criscuolo, Paola De Lisio, Wladimiro De Nunzio, Giacomo Fumu, Loredana Giglio, Teresa Giardino, Letizia Lupo, Paolo Micheli, Sergio Matteini Chiari, Claudia Matteini, Alessandro Pazzaglia, Claudio Pratillo Hellman, Umberto Francesco Martino Rana, Giovanni Rossi, Dario Razzi, Nicla Flavia Restivo, Gianfranco Riggio, Luca Semeraro, Giovanna Totero, Marco Verola, Massimo Zanetti, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti e Paolo Rossi, con domicilio eletto presso l'avv. Paolo Rossi in Perugia, via Dottori, 85;

Contro Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici sono pure legalmente domiciliati in Perugia, via degli Offici, 14;

Per l'accertamento del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazione di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per la condanna delle Amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2011 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

I ricorrenti, magistrati ordinari in servizio presso uffici giudiziari del distretto della Corte di Appello di Perugia, chiedono l'accertamento del diritto al trattamento retributivo loro rispettivamente spettante senza tenere conto delle decurtazioni prodotte, a fare tempo dal 1° gennaio 2011, dalla norma di cui all'art. 9, comma 22, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, con conseguente condanna dell'Amministrazione di appartenenza, del Ministero dell'economia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa, se del caso, rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Deducono a sostegno della pretesa la falsa interpretazione dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, anche in relazione alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, e poi la violazione degli artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione, la irragionevolezza ed illogicità manifeste, l'eccesso di potere, nella considerazione che il trattamento economico dei magistrati, per la funzione loro propria, deve essere assistito da certezza e continuità, non potendo subire decurtazioni che determinerebbero un vulnus alle garanzie di indipendenza ed autonomia dell'ordine giudiziario; e comunque l'esistenza di una situazione di emergenza della finanza pubblica imporrebbe di verificare se la decurtazione delle retribuzioni sia compatibile con il buon andamento degli uffici giudiziari, di cui all'art. 97 della Costituzione.

In ogni caso, il comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, nel fare riferimento agli «acconti» ed ai «conguagli» da non erogare ai soli magistrati, senza possibilità di recupero, per il triennio 2011/2013, non specifica quali siano, e, nella sua genericità, verosimilmente frutto di un utilizzo non accorto degli emendamenti, è norma insuscettibile di applicazione. Od, al contrario, assoggetterebbe i ricorrenti ad un'applicazione ampiamente discrezionale, se non arbitraria, che espone la norma alla censura di irragionevolezza per violazione dell'art. 3 della Costituzione, tanto più in connessione con il principio di indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Certo e determinato è invece il contenuto del comma 22 oggetto di disamina nella parte in cui stabilisce che «l'indennità speciale di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013».

Tale indennità viene corrisposta in funzione dei gravosi oneri sopportati dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni; essa costituisce componente normale del trattamento economico, ma al contempo mantiene il suo originario carattere di «specialità», consistente nel ristoro per gli esborsi che i magistrati addetti alla funzione giurisdizionale dovrebbero altrimenti sostenere in proprio, non soltanto in funzione dell'aggiornamento culturale e professionale, ma, ancor prima, mediante un impegno che si articola senza precisi limiti temporali. E così l'indennità speciale non è erogata nel caso in cui il magistrato non presti effettivo servizio, anche per motivi di salute, per maternità od ancora nell'esercizio del diritto di elettorato.

Anche nella descritta prospettiva, l'art. 9, comma 22, esprime un intento del tutto incoerente, ed anzi contraddittorio, venendo l'indennità speciale decurtata per un triennio, per di più in misura crescente, e dunque resa inidonea ad assolvere al suo compito; si tratta di una norma che viola al contempo il precetto generale della ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), tanto più nella misura in cui comporta un'applicazione generalizzata della decurtazione a tutti i magistrati, senza tenere conto delle differenze retributive tra loro intercorrenti, nonché l'art. 36 della Costituzione, alterando la proporzione tra la retribuzione del magistrato ed il lavoro dallo stesso svolto, non compensando più gli oneri peculiari dell'organizzazione del lavoro del magistrato.

Ove poi si ritenesse che la decurtazione dell'indennità speciale vada configurata come una prestazione patrimoniale imposta per ineludibili esigenze della finanza pubblica, sia pure di straordinaria emergenza, riveniente il proprio fondamento nell'art. 23 della Carta costituzionale, occorreva rispettare il principio della capacità contributiva, desumibile dall'art. 53; al contrario, la norma in esame non colpisce un sintomo di arricchimento, un compenso in senso tecnico, ma un recupero di oneri, bene descritto dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981.

La decurtazione dell'indennità speciale, come prevista dal d.l. n. 78 del 2010, è dunque irragionevole, rompe l'equilibrio retributivo che trova il proprio parametro nell'art. 36 della Costituzione ed al contempo non si qualifica come prelievo su di un arricchimento o guadagno, come invece richiesto dagli artt. 23 e 53 della Costituzione, traducendosi di conseguenza in una gratuita diminuzione delle garanzie per i magistrati, quando invece la giurisprudenza costituzionale insegna che il trattamento economico dei magistrati addetti alla funzione giurisdizionale deve attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza ed evitare che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, in palese violazione degli artt. 97, ed ancor più, degli artt. 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione.

Ne consegue che, ad avviso dei ricorrenti, non manifestamente infondata, oltre che rilevante, risulta, nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, con riguardo agli artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni statali intimate controdeducendo all'articolata censura di parte ricorrente, e chiedendone la reiezione, ed eccependo altresì il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con ordinanza 5 maggio 2011, n. 65 questo Tribunale Amministrativo ha disposto un incombente istruttorio, essenzialmente richiedendo al Ministero dell'economia una documentata relazione concernente gli effetti retributivi connessi all'applicazione nei confronti dei ricorrenti delle decurtazioni sul trattamento economico complessivo apportate dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

L'incombente istruttorio è stato adempiuto con relazione del 2 agosto 2011.

All'udienza del 12 ottobre 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. — Al fine di comprendere la portata dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, che detta le disposizioni di «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego» con specifico riguardo ai magistrati (personale di cui alla legge n. 27 del 1981), occorre considerare che il loro trattamento economico è disciplinato dalla legge 2 aprile 1979, n. 97, ed è costituito dallo stipendio tabellare (cioè determinato in conformità delle tabelle allegate alla legge stessa), cui vanno aggiunte l'indennità integrativa speciale e l'indennità giudiziaria.

In particolare, gli artt. 11-12 della legge n. 97 del 1979 stabiliscono che «gli stipendi del personale di cui alla presente legge sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale» (comma 1); «la variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio

precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento» (comma 3); «gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per una percentuale pari al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, salvo conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo» (comma 4).

L'art. 51 del d.lgs. n. 160 del 2006, recante la «nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati», stabilisce che «continuano ad applicarsi tutte le disposizioni in materia di progressione stipendiale dei magistrati ordinari e, in particolare, la legge 6 agosto 1984, n. 425, l'art. 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, l'adeguamento economico triennale di cui all'art. 24, commi 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, della legge 2 aprile 1979, n. 97, e della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e la progressione per classi e scatti, alle scadenze temporali ivi descritte e con decorrenza economica dal primo giorno del mese in cui si raggiunge l'anzianità prevista».

Il descritto meccanismo di determinazione del trattamento economico dei magistrati evidenzia di per sè che l'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010 non è norma insuscettibile di applicazione e neppure foriera di effettivi dubbi interpretativi.

Si inferisce peraltro dall'esposto, neppure sinteticamente, quadro concernente il trattamento economico che, per effetto della legge n. 27 del 1981, la determinazione degli stipendi dei magistrati è sottratta a qualsiasi genere di contrattazione, caratterizzandosi come un «sistema automatico» regolato dalla legge; ciò in attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati (inferibile dagli artt. 101, 104 e 108 della Costituzione), che va salvaguardata, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, anche sotto il profilo economico, evitando che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, costituendo tale automatismo una guarentigia idonea allo scopo (Corte cost., 16 gennaio 1978, n. 1; 8 maggio 1990, n. 238; 10 febbraio 1993, n. 42; 27 luglio 1995, n. 409).

2. — A questo punto è opportuno evidenziare, anche alla luce dell'espletata istruttoria (senza indugiare nell'evidenziazione degli importi delle decurtazioni stipendiali, già posti chiaramente in evidenza da precedenti ordinanze di rimessione: *cfr.* in particolare T.A.R. Trentino-Alto Adige, Sez. Trento, ord. 14 dicembre 2011, n. 3107), i contenuti della disciplina introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 incidenti sul trattamento retributivo, che non si limitano alla disposizione del comma 22, specificamente rivolta al personale di magistratura, dovendosi tenere conto anche di quanto previsto in via generale dal comma 2 del medesimo corpus legislativo.

Schematicamente, si rileva che: *a)* per tutti i dipendenti pubblici (appartenenti alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, e dunque anche per i magistrati) a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro (comma 2); *b)* per i soli magistrati è stato previsto il blocco degli acconti per gli anni 2011/2013 e dei conguagli per il triennio 2010/2012 (comma 22, prima periodo); *c)* per i soli magistrati è previsto un «tetto» per l'acconto per l'anno 2014 che non può superare quello dell'anno 2010 ed un «tetto» per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo dunque il triennio 2011/2013 (comma 22, primo periodo); *d)* per i soli magistrati è stabilita la riduzione annualmente progressiva (15, 25 e 32 per cento), per il triennio 2011/2013, dell'indennità giudiziaria di cui alla legge n. 27 del 1981 (comma 22, secondo periodo); *e)* allo stesso tempo, per i soli magistrati (diversamente, dunque, dalle altre categorie del pubblico impiego non contrattualizzato), sono stati salvaguardati i meccanismi di «progressione automatica dello stipendio» per gli anni 2011/2013, vale a dire le classi e gli scatti di carriera (comma 22, ultimo periodo).

Appare al Collegio incontestabile fin da ora che le misure di contenimento delle spese del pubblico impiego previste dalle norme in esame incidono significativamente sul trattamento economico dei magistrati, alterando altresì l'euritmia di un sistema che prevede un meccanismo automatico di determinazione dello stesso, regolato dalla legge ordinaria, al fine, come già evidenziato, di assicurare l'autonomia e l'indipendenza dei giudici.

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai ricorrenti o comunque rilevabili, anche d'ufficio, dalle norme del d.l. n. 78 del 2010 sono rilevanti e non manifestamente infondate, come già ritenuto da altre ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale (*cfr.*, oltre al già ricordato provvedimento del T.A.R. Trento, ord. 14 dicembre 2011, n. 3107, le ulteriori ordd. del T.A.R. Campania, Salerno, 23 giugno 2011, n. 1162, del T.A.R. Piemonte, Sez. II, 28 luglio 2011, n. 846, nonché del T.A.R. Veneto, Sez. I, 15 novembre 2011, n. 1685).

La rilevanza della questione è di intuitiva evidenza e discende dal fatto che le norme di cui ai commi 2 e 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 trovano applicazione dal primo gennaio del 2011, così che i ricorrenti hanno subito il mancato incremento del 3,04% della voce stipendio (corrispondente al secondo acconto spettante ai sensi del d.P.C.M. 23 giugno 2009), la riduzione dell'indennità giudiziaria, nel corso del 2011 nella misura del 15 per cento, e dal corrente

anno 2012 nella misura del 25 per cento, oltre che (almeno taluni, con maggiore anzianità di servizio) la riduzione del trattamento economico complessivo, del 5 per cento una volta superati ì 90.000 euro annui lordi, e del 10 per cento una volta superati i 150.000 euro.

Molteplici sono poi i dubbi di legittimità costituzionale della manovra finanziaria.

In primo luogo, riprendendo argomenti già anticipati, deve sottolinearsi la non ragionevolezza della decurtazione, disposta dalla prima parte del comma 22, del trattamento retributivo dei magistrati, caratterizzato da un automatismo legale, che si pone, esso stesso, come guarentigia idonea a garantire il precetto costituzionale dell'autonomia ed indipendenza dei giudici, valore che deve essere salvaguardata anche sul piano economico; di qui il ravvisato contrasto non solo con l'art. 3, ma anche con gli artt. 101, 104 e 108 della Carta costituzionale.

È pur vero che la Carta costituzionale non contiene previsioni specifiche sulle retribuzioni dei magistrati, finalizzate a garantirne l'indipendenza economica, benché la questione sia stata ampiamente discussa nei lavori dell'Assemblea costituente (significativo è il resoconto della seduta del 28 novembre 1947), ma è indubbio che il problema si pone in modo particolarmente significativo, in ragione del «prestigio istituzionale» (collegato alla delicatezza ed importanza della funzione) e della stessa indipendenza della funzione.

Giova, a questo proposito, sottolineare come anche la c.d. «Magna Carta dei Giudici (principi fondamentali)» approvata a Strasburgo il 17 novembre 2010 dal Consiglio Consultivo dei giudici europei (CCJE) presso il Consiglio d'Europa, agli artt. 2 e 4, sancisce che l'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo va garantita anche sotto il profilo finanziario; il successivo art. 7 prevede *apertis verbis* che «il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza»; la coeva Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri (con valore di soft law internazionale), da parte sua, al punto 54, chiede espressamente agli Stati che siano «adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

In altri termini, il trattamento economico del magistrato deve essere garantito dai requisiti della certezza e continuità, e non soggetto a decurtazioni che, specie allorché siano ricorrenti, possono tradursi in una surrettizia menomazione delle garanzie della sua indipendenza ed autonomia.

La scarsa ragionevolezza ed aderenza alla raccomandazione europea (senza ipotizzare una forma di sfiducia, incompatibile con il principio di leale collaborazione istituzionale) delle misure adottate nei confronti del personale di magistratura appare in qualche misura corroborata dalla disposizione dell'art. 16, comma 7, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, alla cui stregua «qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni».

3. — Non ignora il Collegio che il «giudice delle leggi» ha nel passato (*cfr.* Corte cost., 14 luglio 1999, n. 299; 18 luglio 1997, n. 245) ritenuto infondata la questione di costituzionalità di norme che disponevano il blocco degli incrementi retributivi dovuti ad automatismi stipendiali o progressioni economiche legato a manovre finanziarie eccezionali legate alla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio, ma l'imposizione di sacrifici eccezionali, transitori, è stata consentita a condizione che fossero ragionevolmente ripartiti tra diverse categorie di cittadini, oltre che idonei allo scopo prefisso; in particolare la Corte ha sottolineato che l'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992 imponeva ai pubblici dipendenti il sacrificio di un anno, e costituiva una manovra di contenimento della spesa pubblica incidente non solo sui pubblici dipendenti, ma anche su altre categorie di lavoratori.

Ma di tale dimensione solidaristica appare priva la manovra finanziaria contenuta nel d.l. n. 78 del 2010, che colpisce pesantemente, ancora una volta, solamente l'impiego pubblico, facilmente «aggredibile», e peraltro in misura non chiaramente omogenea, come si evince da taluni passaggi della relazione istruttoria della Ragioneria Generale dello Stato, senza tenere conto, tra l'altro, del fatto che ne rimangono immuni (anche a seguito del c.d. decreto «salva-Italia» 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214) i soggetti che con le Amministrazioni pubbliche intrattengono solamente un rapporto di servizio onorario, ovviamente tutt'altro che gratuito.

Si evidenzia in questa prospettiva la violazione del principio di eguaglianza e del principio solidaristico di cui agli artt. 3 e 2 della Costituzione, venendo discriminati *in peius* i magistrati, frustrando la loro legittima aspettativa all'ordinario sviluppo economico della carriera.

Allo stesso tempo, i «blocchi stipendiali» violano il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato, sancito dall'art. 36 della Costituzione, come effetto conseguente alla circostanza che è la

legge a determinare lo stipendio nell'impiego pubblico non contrattualizzato. Detta proporzionalità, se non altro dal punto di vista «quantitativo», è evidentemente vulnerata, atteso che si è determinato un taglio lineare delle retribuzioni a fronte di un carico di lavoro che, come noto, risulta progressivamente crescente.

4. — Con riguardo, poi, all'indennità giudiziaria (di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981), la significativa riduzione in incremento progressivo nel triennio 2011/2013 (15%, 25% e 32%), prevista dal secondo periodo del comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, ne tradisce anzitutto la sua funzione di «rimborso spese»; la stessa, come posto in evidenza dalla Corte costituzionale, per giustificarne la corresponsione solamente in caso di servizio effettivamente prestato, è «espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività, la quale, tra l'altro, comporta un impegno senza precisi limiti temporali» (sentenza 8 maggio 1990, n. 238; ord. 23 ottobre 2008, n. 346).

Inoltre, trattandosi di una componente essenziale del trattamento retributivo del magistrato, la decurtazione dell'indennità giudiziaria è disposta in ulteriore violazione dell'art. 36 della Costituzione.

Ove poi, introducendo una prospettiva che sarà nel prosieguo maggiormente sviluppata, si ritenga che la norma di legge oggetto di scrutinio, più che imporre una decurtazione stipendiale, consista in una prestazione patrimoniale imposta, di natura tributaria (nella misura in cui si traduce nell'ablazione di somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e nella loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente stesso: così Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 11; 10 febbraio 1982, n. 26), allora appare particolarmente evidente la sua connotazione selettiva a danno dei magistrati, in violazione dell'art. 53, primo comma, della Carta, che sancisce il principio della generalità delle imposte, cui tutti sono chiamati a concorrere in ragione esclusivamente della propria capacità contributiva.

In questa direzione, a ben vedere, non è difficile neppure individuare una violazione del secondo comma dell'art. 53, trattandosi di un tributo sostanzialmente regressivo, in quanto, essendo l'indennità giudiziaria corrisposta in misura eguale a ciascun magistrato, la sua applicazione uniforme finisce per colpire maggiormente i magistrati con retribuzione complessiva inferiore, e dunque con minore anzianità di servizio.

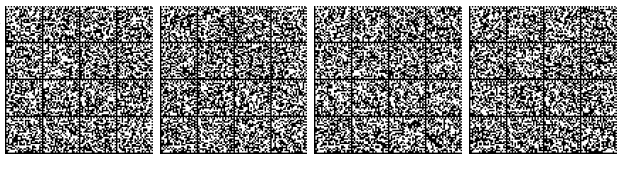
5. — L'introdotto argomento del prelievo di valore tributario impone poi di completare la disamina con riferimento al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, a norma del quale «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro».

Proprio alla luce dei parametri ermeneutici enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, appare difficilmente contestabile che tale disposizione, piuttosto che caratterizzarsi come una riduzione stipendiale (*melius*, come una riduzione dei trattamenti economici complessivi), abbia natura tributaria; ed infatti ricorrono i due elementi dell'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, e della destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica; non occorre, del resto, una formale definizione in termini tributari del prelievo (Corte cost., 8 maggio 2009, n. 141).

In particolare, si è al cospetto di un atto normativo, e dunque autoritativo, incidente su di un trattamento economico predeterminato, in quanto tale costituente diritto quesito, adottato al dichiarato scopo del raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica.

Anche con riguardo alle modalità applicative, il prelievo non viene attuato mensilmente (come accadrebbe per una riduzione stipendiale in senso proprio), ma opera al momento del raggiungimento dello scaglione reddituale preso a parametro; si aggiunga ancora che indice assai significativo della natura tributaria del prelievo è proprio il fatto che lo stesso opera al progressivo raggiungimento di due differenti scaglioni (90.000 e 150.000 euro), cui si applicano aliquote crescenti (5 e 10 per cento).

Se così è, torna in rilievo la violazione degli artt. 53 e 3 della Costituzione, in quanto il prelievo colpisce solamente la categoria dei dipendenti pubblici (nel cui novero rientrano i magistrati), in contrasto con il principio della «universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale «tutti» (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana) [che] deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza ..., di concorrere alle «spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata» (Corte cost., ord. 24 luglio 2000, n. 341).



Il corollario del comma 2 è che la categoria dei dipendenti pubblici viene selezionata dalla platea dei contribuenti, senza valutare se esistano altri contribuenti con reddito pari o superiore, con buona pace anche del criterio della perequazione tributaria.

Appare chiaro che la violazione dell'art. 3 della Costituzione è comunque sempre ravvisabile, a prescindere dalla natura tributaria del prelievo, sia prendendo a parametro l'amplissima categoria dei «cittadini», rispetto alla quale i dipendenti pubblici risultano discriminati *ratione status* a parità di capacità economica, sia la categoria più ristretta dei «lavoratori», risultando i dipendenti pubblici discriminati rispetto ai dipendenti privati, come pure ai lavoratori autonomi, i quali, a parità di reddito, non subiscono alcuna incisione patrimoniale.

Particolarmente significativo ad evidenziare una situazione disparitaria appare, al riguardo, l'art. 2 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, rubricato «disposizioni in materia di entrate», prescrivente, al comma 2, che «in considerazione della eccezionalità della situazione giuridica economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico sulle imposte sui redditi di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo». Detta norma, il cui *incipit* (*melius*, se consentito, la cui giustificazione) è esattamente sovrapponibile a quello dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, impone un contributo di solidarietà, secondo quanto desumibile anche dalle modalità tecniche di attuazione, contenute nel recente d.m. 21 novembre 2011, per i redditi complessivi superiori a 300.000 euro lordi, pari al 3 per cento sulla parte eccedente detto importo.

Si evidenzia che, pur in presenza di un analogo fondamento di razionalità, diversamente che per i redditi dei dipendenti pubblici, il contributo di solidarietà scatta, e per giunta nella inferiore misura del 3 per cento, solamente per i redditi complessivi di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, costituente un parametro imponibile più che triplo rispetto al primo scaglione dei 90.000, e doppio rispetto al secondo scaglione dei 150.000 euro; è inoltre deducibile dal reddito complessivo. Giova aggiungere che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 dispone espressamente che «ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rileva[no] anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista»; vale a dire che il contributo dì solidarietà si applica anche ai redditi complessivi che hanno già subito la decurtazione di cui all'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, seppure allorché raggiungano il superiore importo, senza dunque che si verifichi una doppia imposizione.

È intuitivo come il dubbio di illegittimità lambisce anche il parametro costituito dall'art. 2 della Carta e dai principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi fissati, cui corrispondono «doveri inderogabili».

In linea assoluta, appare intrinsecamente irragionevole anche la prestazione patrimoniale imposta ai soli dipendenti pubblici con redditi più elevati, giustificati dalla qualità del servizio prestato, dalla difficoltà delle selezioni per l'accesso al medesimo, nonché dal corrispondente regime di responsabilità.

6. — Un'ulteriore considerazione, almeno in parte già svolta, accomuna il comma 2 ed il comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, e cioè il fatto che le disposizioni negli stessi contenute violano il principio di affidamento del cittadino, nella misura in cui rideterminano con effetto ablatorio il trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente come diritto soggettivo.

Si tratta di norme che incidono sullo status economico dei ricorrenti; non ignora il Collegio che la giurisprudenza costituzionale, pur contrastando ciò con il principio (invero non costituzionalizzato, seppure di estesa applicazione) del divieto di *reformatio in peius*, è orientata nel senso che per i diritti di natura economica connessi al rapporto di impiego pubblico, anche nei confronti di norme retroattive, non esiste altro limite che quella della ragionevolezza (tra le varie, Corte cost., 12 novembre 2002, n. 446); peraltro non può non dubitarsi proprio della ragionevolezza delle norme oggetto di scrutinio, che producono come effetto quello della riduzione, prolungata nel tempo, e comunque oltre l'arco annuale, dei trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici, in un contesto in cui verosimilmente più efficaci a fare fronte agli obiettivi di finanza pubblica sarebbero stati altri strumenti di contenimento della spesa, di tipo strutturale, ancora oggi (inevitabilmente) all'ordine del giorno nell'agenda politica, in quanto i soli a produrre un risparmio continuativo, e non episodico.

Si consideri che dalla relazione della Ragioneria Generale dello Stato oggetto dell'istruttoria esperita è evincibile che gli effetti di risparmio per il bilancio dello Stato derivanti dall'applicazione al personale di magistratura dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 ammontano a 41,6 milioni di euro per il blocco del meccanismo di adeguamento retributivo; a circa 21 milioni di euro per il 2011, circa 35 milioni di euro per il 2012 e circa 45 milioni di euro per il 2013 conseguenti alla riduzione dell'indennità giudiziaria; a 21,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 in

applicazione delle riduzioni del 5 per cento e del 10 per cento dei trattamenti stipendiali rispettivamente eccedenti i 90.000 euro annui lordi ed i 150.000 annui lordi.

A fronte di un saldo di finanza pubblica non particolarmente significativo per l'Amministrazione, appare di intuitiva evidenza, e non richiede dunque particolari sottolineature, il fatto che il prestatore di lavoro pubblico (e quindi anche il magistrato) abbia maturato un legittimo affidamento sul proprio trattamento retributivo, parametrando a questo il proprio tenore di vita ed anche eventuali esborsi programmati (come, ad esempio, la contrazione di un mutuo).

7. — Alla stregua di quanto esposto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 21 (ove necessario) e 22, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nei vari profili evidenziati, appare rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 si deve dunque rimettere alla Corte costituzionale la soluzione dell'incidente di costituzionalità, con sospensione del presente giudizio e trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, riservata all'esito ogni altra decisione.

P.Q.M.

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, (ove occorra, 21) e 22, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108 della Costituzione;* b) *sospende il giudizio in corso;* c) *ordina che la presente ordinanza, a cura della Segreteria, sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;* d) *dispone l'immediata trasmissione degli atti, sempre a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2011.

Il Presidente: LAMBERTI

L'estensore: FANTINI

12C0121

N. **54**

Ordinanza del 25 gennaio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria sul ricorso proposto da Chiappiniello Agostino contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Corte dei conti

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.00 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, indennità premio di fine servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una tantum* comunque spettante a seguito della cessazione, a vario titolo, dell'impiego - Irragionevolezza - Lesione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamenti di fine rapporto - Previsione che gli stessi sono integralmente regolati in base all'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Lesione del principio di solidarietà - Violazione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.
– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36, 53, 101, 104 e 108.

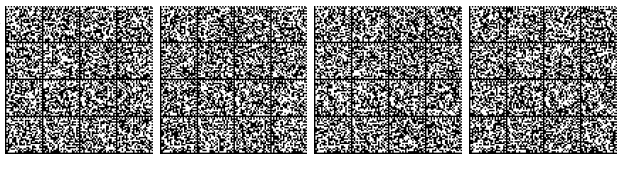
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 255 del 2011, proposto da: Agostino Chiappiniello, rappresentato e difeso dagli avv. Sandro Campilongo e Stefano Tarullo, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tar Umbria, via Baglioni n. 3 (Perugia);

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro-tempore,* rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici è pure legalmente domiciliata in Perugia, via degli Offici, 14; Corte dei conti, in persona del Presidente *pro-tempore,* non costituita in giudizio;

Per l'accertamento del diritto di parte ricorrente alla percezione del trattamento retributivo nella sua interezza, e con esclusione dell'applicazione delle norme del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, con conseguente condanna delle amministrazioni intimate, in solido, o secondo le rispettive responsabilità e competenze, alla corresponsione delle somme dovute, oltre agli accessori di legge;

Visti il ricorso e i relativi allegati;



Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2011 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Il ricorrente, magistrato contabile in servizio dal 4 marzo 1985, assegnato alla sede di Perugia con la qualifica di consigliere e stipendio di presidente di sezione, chiede l'accertamento del proprio diritto al trattamento retributivo nella sua interezza, con esclusione dunque delle decurtazioni prodotte dalle norme di cui all'art. 9 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, con conseguente condanna dell'amministrazione di appartenenza e della Presidenza del Consiglio dei ministri, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Espone che, a fare tempo dall'anno 2011, gli è stata applicata la decurtazione stipendiale di euro 8.671,64 per effetto della riduzione di spesa coattivamente operata dall'art. 9, comma 2, del predetto d.l. n. 78 del 2010; nel corso del triennio 2011/2013 subirà il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo previsto dall'art. 9, comma 21 dello testo legislativo; inoltre subisce la trattenuta della percentuale della indennità giudiziaria di cui alla legge n. 27 del 1981, che è pari ad euro 2.013,07 per l'anno 2011, di euro 3.355,11 per l'anno 2012, e di euro 4.294,55 per l'anno 2013, in applicazione dell'art. 9, comma 22; infine, al momento della cessazione del rapporto, subirà l'applicazione dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede la rateizzazione della corrispondente indennità, mentre fin da subito subisce gli effetti dannosi dell'applicazione del comma 10, che dispone la sostituzione dell'indennità di buonuscita con il meno favorevole trattamento di fine rapporto, pur perdurando sui dipendenti pubblici la trattenuta aggiuntiva del 2,50% sull'80% della retribuzione, in aggiunta all'aliquota, a tutti i lavoratori dipendenti applicabile, del 6,91% prevista dall'art. 2120 del c.c.

Nel censurare le suddette disposizioni di legge, deduce a sostegno delle pretese azionate la violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 108, 111 e 113 della Costituzione, nonché l'eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, e segnatamente l'assoluta illogicità ed irrazionalità, l'ingiustizia manifesta, l'errata valutazione dei presupposti, la carenza di istruttoria, il difetto di motivazione, l'omessa ponderazione di interessi rilevanti, lo sviamento, la contraddittorietà intrinseca ed estrinseca dell'atto, la violazione del principio del «giusto procedimento».

1. — Con riferimento al comma 2 dell'art. 9, si solleva la questione di legittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui prevede specifiche misure di riduzione delle remunerazioni più elevate, ed in particolare la decurtazione, nella percentuale del 5% e del 10%, delle quote di trattamento economico superiori, rispettivamente, ad euro 90.000 ed euro 150.000 annui lordi.

Anzitutto viene dedotto il contrasto della norma con l'art. 53 della Costituzione e la lesione dei principi di proporzionalità e progressività dell'imposizione, anche con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 9, comma 2, oggetto di censura, presenta un'indubbia natura tributaria, atteggiandosi alla stregua di prelievo fiscale coattivo ed occulto realizzato nelle forme di una dichiarata decurtazione stipendiale; anziché prevedere, in un contesto economico-finanziario eccezionale, interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso, sono state adottate misure continuative e stabili, per di più limitate ad una ben delimitata «classe di persone», senza assumere a parametro dell'esazione uno o più indici di capacità contributiva potenzialmente posseduti da «tutti», secondo la previsione dell'art. 53 della Costituzione. Il risultato dell'operazione è che una singola categoria di lavoratori (quelli pubblici) viene isolata dalla platea dei contribuenti e colpita da una previsione *ad hoc*, la quale prescinde palesemente dal fatto che, a parità o superiorità di reddito, altri contribuenti godano di eguale o maggiore capacità contributiva. La norma ha deciso di «tassare» una certa categoria di soggetti per la maggiore facilità del prelievo, mentre ceti ben più abbienti sono stati lasciati incredibilmente al di fuori delle previsioni di stabilizzazione finanziaria qui contestate.

Ove si intendesse escludere la natura tributaria del prelievo, emergerebbe ancora più nettamente il carattere arbitrario della disposizione, che non rende intelligibile la ragione per cui il risparmio di spesa dovrebbe operare solo su redditi eccedenti gli scaglioni dei 90.000 e dei 150.000 euro.

In secondo luogo, l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 viola gli artt. 2 e 3 della Costituzione, ed in particolare i principi di uguaglianza e di ragionevolezza legislativa, oltre che il principio di solidarietà sociale, politica ed economica.

La violazione del principio di eguaglianza appare palese nella discriminazione tra i soggetti che risultano ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2, e quelli che, senza alcuna ragionevole giustificazione, ne risultano esclusi; ciò rileva indipendentemente dal fatto che al prelievo in questione si voglia o meno riconoscere natura tributaria.

La disposizione discrimina tra soggetti che hanno identica capacità economica; il cd. «risparmio di spesa» avrebbe dovuto interessare tutti i redditi prodotti in Italia e/o da cittadini italiani riconosciuti di eguale capacità contributiva, e non già soltanto i fruitori di un trattamento retributivo pubblico, *qualitas* che di per sé nulla dice circa la maggiore o minore idoneità del soggetto colpito a contribuire alle esigenze della finanza pubblica. È, del resto, ingiusto che lo Stato intenda accollare le misure di riduzione della spesa, che andranno a vantaggio di tutti, solo ad una parte dei cittadini, che peraltro non rappresenta la categoria più facoltosa.

Per tale ragione, la norma collide anche con l'art. 2 della Costituzione e con i principi di solidarietà sociale, politica ed economica, cui corrispondono ben precisi «doveri inderogabili», cioè da ripartire tra tutti.

Significativo è, al contrario, che a parità di reddito, e dunque al raggiungimento delle soglie dei 90.000 e dei 150.000 euro, i dipendenti privati od i lavoratori autonomi non subiscono alcuna incisione patrimoniale.

Peraltro, anche nell'ambito del pubblico impiego, non può tacersi che l'art. 9, comma 2, opera una netta distinzione tra i dipendenti, a seconda che abbiano un reddito maggiore o minore dei 90.000 euro; al contrario, il prelievo, se davvero necessario, avrebbe dovuto gravare in minima parte su ciascun dipendente.

In altri termini: o la logica è quella della riduzione della spesa, ed allora, per non infrangere il principio di eguaglianza, il taglio deve operare allo stesso modo su tutte le spese (redditi da lavoro dipendente), o la logica è quella della progressività del prelievo (art. 53 della Costituzione) ed allora l'incisione deve operare su tutti i redditi (da lavoro pubblico o privato ed anche da altre fonti) che denotino eguale capacità contributiva.

Si aggiunga ancora che la Raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici adottata in data 17 novembre 2010 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, al punto 54, non solo richiede che la retribuzione dei giudici sia commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità, ma esplicitamente esige che essa sia tale da «renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni»; in particolare, si chiede agli Stati membri che siano «adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

Ove poi non si volesse individuare nell'art. 9 una disposizione tributaria, non può negarsi la natura espropriativa della norma, atteso il suo fine ed effetto di ablazione di redditi formanti oggetto di diritti già quesiti dal pubblico dipendente.

Si tratta, in tale prospettiva, di una norma-provvedimento che, in quanto tale, viola il principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione; in particolare, è una legge non imparziale anzitutto perché sottrae all'amministrazione la fase istruttoria e quella decisoria; inoltre manca ogni indennizzo dovuto a fronte della misura espropriativa (l'indennizzo si sarebbe potuto tradurre in misure di vantaggio per i soggetti colpiti dall'ablazione patrimoniale, quali una ridefinizione in melius dell'orario o delle condizioni di lavoro, specie con riguardo all'aumento dei carichi di lavoro a fronte dell'inadeguatezza degli organici della magistratura contabile).

In ogni caso lo scrutinio sulla ragionevolezza delle leggi provvedimento deve essere effettuato allo stesso modo del sindacato sui provvedimenti amministrativi, in particolare assumendo specifico rilievo il difetto di istruttoria.

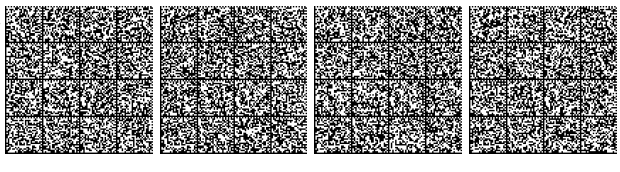
La palese irrazionalità della scelta legislativa comporterà che nei prossimi anni sarà preferito il lavoro privato a quello pubblico derivante dalla disparità di trattamento retributivo imposta dalla legge; ciò comporterà una distorsione della concorrenza in favore del settore privato, con depauperamento di efficienza dell'amministrazione pubblica, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 9, comma 2, in esame ridetermina in senso ablativo il trattamento economico già acquisito dal dipendente pubblico, sullo *status* economico dello stesso, anche magistrato, alterando quel sinallagma che è il *proprium* dei rapporti di durata.

Seppure ciò è concesso al legislatore, si tratta di una facoltà subordinata alla condizione essenziale che non si dia luogo ad una disposizione irrazionale, tale da frustrare l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.

La scelta di ridurre gli stipendi costituisce una modalità brutale per «fare cassa», violativa dell'aspettativa legittima alla conservazione della retribuzione per tutto il tempo di durata del rapporto.

La novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro viola le prerogative del dipendente pubblico, evidenziandone il trattamento disparitario rispetto a quello privato, cui il datore di lavoro non può unilateralmente ridurre la retribuzione (divieto di *reformatio in peius*).



In tale modo viene scardinata la proporzionalità tra prestazione e retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, ma anche sacrificata la dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, pur tutelata dall'art. 2 della Costituzione, che subisce l'aggressione dello Stato, il quale è al contempo datore di lavoro e legislatore.

Il valore dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura da ogni altro potere dello Stato è sancito dagli artt. 101, comma 2, e 104, comma 1, della Costituzione; l'art. 100, comma 3, demanda poi alla legge il compito di assicurare l'indipenenza dei giudici amministrativi.

L'art. 9, comma 2, lede tali disposizioni anche perché alla Corte dei conti è attribuito il compito di giudicare il potere pubblico; si realizza, in particolare, un condizionamento nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che può anche tradursi in conflitto di interessi allorché il magistrato contabile giudica o controlla organi del Governo.

2. — Con riferimento ai commi 21 e 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 si solleva questione di legittimità costituzionale del blocco dei «meccanismi di adeguamento retributivo», e cioè degli acconti e conguagli, nonché del taglio crescente nel tempo (15% per l'anno 2011, 25% per l'anno 2012, 32% per l'anno 2013) dell'indennità speciale di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 (indennità giudiziaria) anzitutto per violazione degli artt. 24, 100, 101, 108 e 113 della Costituzione.

Si tratta di norme che introducono misure di notevole gravità, benché siano fatte salve le progressioni stipendiali, adottate senza alcun tipo di istruttoria, né di una stima precisa del risparmio di spesa ottenibile dal relativo taglio, e quindi in modo irragionevole ed improvvisato.

Ciò dicasi in particolare per il taglio dell'indennità giudiziaria, che nel suo andamento crescente negli anni difficilmente si spiega con la «eccezionalità della situazione economica internazionale».

Oltre a quanto già esposto nel punto sub 1), va precisato che con le disposizioni in questione viene leso il principio di affidamento del magistrato nell'ordinario sviluppo economico della carriera e nella corresponsione di acconti e conguagli; vengono discriminati *in peius* i magistrati rispetto agli altri cittadini e lavoratori, con palese trasgressione dell'art. 3 della Costituzione, per il semplice motivo che i loro redditi sono «visibili» e facilmente aggredibili.

Viene operato un prelievo che, pur rivestendo una chiara i connotazione tributaria, colpisce una limitata fascia di cittadini e lavoratori, e non «tutti» come prescritto dall'art. 53 della Costituzione; si tratta di disposizioni che comportano blocchi stipendiali con esito espropriativo, in assenza di compensazioni indennitarie per i soggetti che ne risultano colpiti.

I blocchi stipendiali incidono anche sulla flessibilità organizzativa, generando inefficienza, ed al contempo rafforzano l'idea di un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale. Viene altresì vulnerato il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato, sancito dall'art. 36 della Costituzione; si intende bene la peculiarità del lavoro pubblico non contrattualizzato, in cui è la legge a determinare lo stipendio.

I tagli lineari ed uguali per tutti violano la logica meritocratica dell'art. 36 della Costituzione; indurranno inoltre effetti disincentivanti, tali per cui risulteranno sempre meno incoraggiati atti di quotidiano sacrificio volti a sopperire alle croniche carenze degli organici.

3. — Con riferimento al comma 7 dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, che prevede lo scaglionamento, in favore del solo datore di lavoro pubblico, dell'onere di corresponsione delle indennità di fine rapporto, appare chiaro che tale norma comporta una diminuzione patrimoniale certa che consiste nella mancata corresponsione di interessi per la dilazione del pagamento, ed anche una lesione del rapporto sinallagmatico, atteso che le somme in questione hanno natura retributiva, sia pure differita.

Il differimento dell'indennità di buonuscita non risponde ad una logica di riduzione della spesa, ma di mero rinvio della stessa; lede il principio di affidamento del magistrato nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego. Va altresì considerato che il pensionamento dei magistrati è legato al raggiungimento del 75° anno di età, ragione per cui il differimento nei pagamenti comporta anche una potenziale vanificazione del beneficio.

Vengono discriminati *in peius* i pubblici dipendenti, tra cui i magistrati, rispetto a tutti gli altri cittadini e lavoratori, con evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico, proclamato dal precedente art. 2. Ma appare chiara anche la violazione dell'art. 36 della Costituzione, consistendo il trattamento di fine rapporto in una retribuzione differita.

4. — Accertamento dell'intervenuta abrogazione della disciplina sulla indennità di buonuscita operata, dal 1° gennaio 2011, dal comma 10 dell'art. 12 del d.l. n. 70 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 e conseguente domanda di declaratoria dell'illegittimità del perdurare del prelievo del 2,50% sull'80% della retribuzione del ricorrente (sin qui operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per la indennità di buonuscita), con ulteriore domanda di restituzione

degli accantonamenti già eseguiti e che verranno eseguiti in corso di giudizio; in subordine istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale per accertare l'illegittimità del perdurare del prelievo.

La norma in questione impone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 il computo dei trattamenti di fine servizio comunque denominati avvenga secondo la disciplina di cui all'art. 2120 del c.c., stabilendo un accantonamento del 6,91% sull'intera retribuzione.

Sino al 31 dicembre 2010 la normativa imponeva al datore di lavoro pubblico un accantonamento complessivo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda, con una trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% sempre sull'80% della retribuzione (art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973).

Deve ritenersi che l'intero complesso normativo da ultimo indicato sia implicitamente abrogato dal predetto art. 12, comma 10, tanto è che dal 1º gennaio 2011 la ritenuta a carico dello Stato datore di lavoro non sarà più del 9,60 sull'80% della retribuzione, bensì del 6,91% sull'intera retribuzione; se così è, deve cessare dalli gennaio 2011 anche la ritenuta del 2,50% sull'80% della retribuzione a carico dei dipendenti pubblici.

Ciò nonostante, il prelievo del 2,50% continua ad essere illegittimamente praticato; e dunque lo Stato datore di lavoro dovrà essere condannato a cessare tale prelievo per il futuro, e quelli già praticati dovranno essere restituiti.

In ogni caso, l'applicazione della nuova disciplina sul trattamento di fine rapporto con il perdurare della ritenuta a carico del dipendente costituisce una consistente lesione dell'aspettativa ad un trattamento di fine rapporto il più possibile simile all'indennità di buonuscita.

Si prospetta dunque una violazione dell'art. 3 della Costituzione, nel senso che la disciplina sul trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2120 del c.c. viene ad incidere, a parità di retribuzione, in misura deteriore sui dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, nei cui confronti non è prevista rivalsa del datore di lavoro, ed al contempo la violazione dell'art. 36 della Costituzione.

Si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri resistendo alle censure, anche di illegittimità costituzionale, svolte da parte ricorrente, e chiedendone la reiezione.

All'udienza del 21 dicembre 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. — Modificando l'ordine di trattazione delle questioni rispetto a quello prospettato da parte ricorrente, appare utile, al fine di comprendere la portata dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, che detta le disposizioni di «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego» con specifico riguardo ai magistrati (personale di cui alla legge n. 27 del 1981), considerare che il trattamento economico dei medesimi è disciplinato dalla legge 2 aprile 1979, n. 97, ed è costituito dallo stipendio tabellare (cioè determinato in conformità delle tabelle allegate alla legge stessa), cui vanno aggiunte l'indennità integrativa speciale e l'indennità giudiziaria.

In particolare, gli artt. 11-12 della legge n. 97 del 1979 stabiliscono che «gli stipendi del personale di cui alla presente legge sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale» (comma 1); «la variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento» (comma 3); «gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per una percentuale pari al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, salvo conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo» (comma 4).

Si inferisce dall'esposto quadro concernente il trattamento economico che, per effetto della legge n. 27 del 1981, la determinazione degli stipendi dei magistrati è sottratta a qualsiasi genere di contrattazione, caratterizzandosi come un «sistema automatico» regolato dalla legge; ciò in attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati (inferibile dagli artt. 101, 104, 108, e segnatamente, con riguardo ai magistrati della Corte dei conti, dall'art. 100 della Costituzione), che va salvaguardata, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, anche sotto il profilo economico, evitando che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, costituendo tale

automatismo una guarentigia idonea allo scopo (Corte cost., 16 gennaio 1978, n. 1; 8 maggio 1990, n. 238; 10 febbraio 1993, n. 42; 27 luglio 1995, n. 409).

2. — A questo punto è opportuno evidenziare i contenuti della disciplina introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 incidenti sul trattamento retributivo, che non si limitano alla disposizione del comma 22, specificamente rivolta al personale di magistratura, dovendosi tenere conto anche di quanto previsto in via generale dal comma 2 del medesimo *corpus* legislativo.

Schematicamente, si rileva che: *a)* per tutti i dipendenti pubblici (appartenenti alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, e dunque anche per i magistrati) a decorrere dal 1º gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro (comma 2); *b)* per i soli magistrati è stato previsto il blocco degli acconti per gli anni 2011/2013 e dei conguagli per il triennio 2010/2012 (comma 22, prima periodo); *c)* per i soli magistrati è previsto un «tetto» per l'acconto per l'anno 2014 che non può superare quello dell'anno 2010 ed un «tetto» per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo dunque il triennio 2011/2013 (comma 22, primo periodo); *d)* per i soli magistrati è stabilita la riduzione annualmente progressiva (15, 25 e 32 per cento), per il trienno 2011/2013, dell'indennità giudiziaria di cui alla legge n. 27 del 1981 (comma 22, secondo periodo); *e)* allo stesso tempo, per i soli, magistrati (diversamente, dunque, dalle altre categorie del pubblico impiego non contrattualizzato), sono stati salvaguardati i meccanismi di «progressione automatica dello stipendio» per gli anni 2011/2013, vale a dire le classi e gli scatti di carriera (comma 22, ultimo periodo).

Appare al Collegio incontestabile fin da ora che le misure di contenimento delle spese del pubblico impiego previste dalle norme in esame incidono significativamente sul trattamento economico dei magistrati, alterando altresì l'euritmia di un sistema che prevede un meccanismo automatico di determinazione dello stesso, regolato dalla legge ordinaria, al fine, come già evidenziato, di assicurare l'autonomia e l'indipendenza dei giudici.

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente o comunque rilevabili, anche d'ufficio, dalle norme del d.l. n. 78 del 2010 sono rilevanti e non manifestamente infondate, come già ritenuto da altre ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale (*cfr.* T.A.R. Trento, 14 dicembre 2011, n. 3107; T.A.R. Campania, Salerno, 23 giugno 2011, n. 1162; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 28 luglio 2011, n. 846; T.A.R. Veneto, Sez. I, 15 novembre 2011, n. 1685).

La rilevanza della questione è di intuitiva evidenza e discende dal fatto che le norme di cui ai commi 2 e 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 trovano applicazione dal primo gennaio del 2011, così che il ricorrente ha subito il mancato incremento del 3,04% della voce stipendio (corrispondente al secondo acconto spettante ai sensi del d.P.C.M. 23 giugno 2009), la riduzione dell'indennità giudiziaria, nel corso del 2011 nella misura del 15 per cento, e dal corrente anno 2012 nella misura del 25 per cento, oltre che la riduzione del trattamento economico complessivo, del 5 per cento una volta superati i 90.000 euro annui lordi, e del 10 per cento una volta superati i 150.000 euro.

Molteplici sono poi i dubbi di legittimità costituzionale della manovra finanziaria.

In primo luogo, riprendendo argomenti già anticipati, deve sottolinearsi la non ragionevolezza della decurtazione, disposta dalla prima parte del comma 22, del trattamento retributivo dei magistrati, caratterizzato da un automatismo legale, che si pone, esso stesso, come guarentigia idonea a garantire il precetto costituzionale dell'autonomia ed indipendenza dei giudici, valore che deve essere salvaguardato anche sul piano economico; di qui il ravvisato contrasto non solo con l'art. 3, ma anche con gli artt. 100, 101, 104 e 108 della Carta costituzionale.

È pur vero che la Carta costituzionale non contiene previsioni specifiche sulle retribuzioni dei magistrati, finalizzate a garantirne l'indipendenza economica, benché la questione sia stata ampiamente discussa nei lavori dell'Assemblea costituente (significativo è il resoconto della seduta del 28 novembre 1947), ma è indubbio che il problema si pone in modo particolarmente significativo, in ragione del «prestigio istituzionale» (collegato alla delicatezza ed importanza della funzione) e della stessa indipendenza della funzione.

Giova, a questo proposito, sottolineare come anche la c.d. «Magna Carta dei Giudici (principi fondamentali)» approvata a Strasburgo il 17 novembre 2010 dal Consiglio Consultivo dei giudici europei (CCJE) presso il Consiglio d'Europa, agli artt. 2 e 4, sancisce che l'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo va garantita anche sotto il profilo finanziario; il successivo art. 7 prevede *apertis verbis* che «il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza»; la coeva Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei ministri agli Stati membri (con valore di *soft lavv* internazionale), da parte sua, al punto 54, chiede espressamente agli Stati che siano «adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

In altri termini, il trattamento economico del magistrato deve essere garantito dai requisiti della certezza e continuità, e non soggetto a decurtazioni che, specie allorché siano ricorrenti, possono tradursi in una surrettizia menomazione delle garanzie della sua indipendenza ed autonomia.

La scarsa ragionevolezza ed aderenza alla raccomandazione europea (senza ipotizzare una forma di sfiducia, incompatibile con il principio di leale collaborazione istituzionale) delle misure adottate nei confronti del personale di magistratura appare in qualche misura corroborata dalla disposizione dell'art. 16, comma 7, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, alla cui stregua «qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni».

3. — Non ignora il Collegio che il «giudice delle leggi» ha nel passato (*cfr.* Corte cost., 14 luglio 1999, n. 299; 18 luglio 1997, n. 245) ritenuto infondata la questione di costituzionalità di norme che disponevano il blocco degli incrementi retributivi dovuti ad automatismi stipendiali o progressioni economiche legato a manovre finanziarie eccezionali connesse alla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio, ma l'imposizione di sacrifici eccezionali, transitori, è stata consentita a condizione che fossero ragionevolmente ripartiti tra diverse categorie di cittadini, oltre che idonei allo scopo prefisso; in particolare la Corte ha sottolineato che l'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992 imponeva ai pubblici dipendenti il sacrificio di un anno, e costituiva una manovra di contenimento della spesa pubblica incidente non solo sui pubblici dipendenti, ma anche su altre categorie di lavoratori.

Ma di tale dimensione solidaristica appare priva la manovra finanziaria contenuta nel d.l. n. 78 del 2010, che colpisce pesantemente, ancora una volta, solamente l'impiego pubblico, facilmente «aggredibile», senza tenere conto, tra l'altro, del fatto che ne rimangono immuni (anche a seguito del c.d. decreto «salva-Italia» 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214) i soggetti che con le amministrazioni pubbliche intrattengono solamente un rapporto di servizio onorario, ovviamente tutt'altro che gratuito.

Si evidenzia in questa prospettiva la violazione del principio di eguaglianza e del principio solidaristico di cui agli artt. 3 e 2 della Costituzione, venendo discriminati *in peius* i magistrati, frustrando la loro legittima aspettativa all'ordinario sviluppo economico della carriera.

Allo stesso tempo, i «blocchi stipendiali» violano il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato, sancito dall'art. 36 della Costituzione, come effetto conseguente alla circostanza che è la legge a determinare lo stipendio nell'impiego pubblico non contrattualizzato. Detta proporzionalità, se non altro dal punto di vista «quantitativo», è evidentemente vulnerata, atteso che si è determinato un taglio lineare delle retribuzioni a fronte di un carico di lavoro che, come noto, risulta progressivamente crescente, anche in considerazione della mancata copertura dei posti in organico.

4. — Con riguardo, poi, all'indennità giudiziaria (di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981), la significativa riduzione in incremento progressivo nel triennio 2011/2013 (15%, 25% e 32%), prevista dal secondo periodo del comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, ne tradisce anzitutto la sua funzione di «rimborso spese»; la stessa, come posto in evidenza dalla Corte costituzionale, per giustificarne la corresponsione solamente in caso di servizio effettivamente prestato, è «espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività, la quale, tra l'altro, comporta un impegno senza precisi limiti temporali» (sentenza 8 maggio 1990, n. 238; ord. 23 ottobre 2008, n. 346).

Inoltre, trattandosi di una componente essenziale del trattamento retributivo del magistrato, la decurtazione dell'indennità giudiziaria è disposta in ulteriore violazione dell'art. 36 della Costituzione.

Ove poi, introducendo una prospettiva che sarà nel prosieguo maggiormente sviluppata, si ritenga che la norma di legge oggetto di scrutinio, più che imporre una decurtazione stipendiale, consista in una prestazione patrimoniale imposta, di natura tributaria (nella misura in cui si traduce nell'ablazione di somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e nella loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente stesso: così Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 11; 10 febbraio 1982, n. 26), allora appare particolarmente evidente la sua connotazione selettiva a danno dei magistrati, in violazione dell'art. 53, primo comma, della Carta, che sancisce il principio della generalità delle imposte, cui tutti sono chiamati a concorrere in ragione esclusivamente della propria capacità contributiva.

In questa direzione, a ben vedere, non è difficile neppure individuare una violazione del secondo comma del'art. 53, trattandosi di un tributo sostanzialmente regressivo, in quanto, essendo l'indennità giudiziaria corrisposta in misura

eguale a ciascun magistrato, la sua applicazione uniforme finisce per colpire maggiormente i magistrati con retribuzione complessiva inferiore, e dunque con minore anzianità di servizio.

5. — L'introdotto argomento del prelievo di valore tributario impone poi di completare la disamina con riferimento al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, a norma del quale «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro».

Proprio alla luce dei parametri ermeneutici enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, appare difficilmente contestabile che tale disposizione, piuttosto che caratterizzarsi come una riduzione stipendiale (*melius,* come una riduzione dei trattamenti economici complessivi), abbia natura tributaria; ed infatti ricorrono i due elementi dell'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, e della destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica; non occorre, del resto, una formale definizione in termini tributari del prelievo (Corte cost., 8 maggio 2009, n. 141).

In particolare, si è al cospetto di un atto normativo, e dunque autoritativo, incidente su di un trattamento economico predeterminato, in quanto tale costituente diritto quesito, adottato al dichiarato scopo del raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica. Anche con riguardo alle modalità applicative, il prelievo non viene attuato mensilmente (come accadrebbe per una riduzione stipendiale in senso proprio), ma opera al momento del raggiungimento dello scaglione reddituale preso a parametro; si aggiunga ancora che indice assai significativo della natura tributaria del prelievo è proprio il fatto che lo stesso opera al progressivo raggiungimento di due differenti scaglioni (90.000 e 150.000 euro), cui si applicano aliquote crescenti (5 e 10 per cento).

Se così è, torna in rilievo la violazione degli artt. 53 e 3 della Costituzione, in quanto il prelievo colpisce solamente la categoria dei dipendenti pubblici (nel cui novero rientrano i magistrati), in contrasto con il principio della «universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale «tutti» (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana) [che] deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza ..., di concorrere alle «spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata» (Corte cost., ord. 24 luglio 2000, n. 341).

Il corollario del comma 2 è che la categoria dei dipendenti pubblici viene selezionata dalla platea dei contribuenti, senza valutare se esistano altri contribuenti con reddito pari o superiore, con buona pace anche del criterio della perequazione tributaria.

Appare chiaro che la violazione dell'art. 3 della Costituzione è comunque sempre ravvisabile, a prescindere dalla natura tributaria del prelievo, sia prendendo a parametro l'amplissima categoria dei «cittadini», rispetto alla quale i dipendenti pubblici risultano discriminati *ratione status* a parità di capacità economica, sia la categoria più ristretta dei «lavoratori», risultando i dipendenti pubblici discriminati rispetto ai dipendenti privati, come pure ai lavoratori autonomi, i quali, a parità di reddito, non subiscono alcuna incisione patrimoniale.

Particolarmente significativo ad evidenziare una situazione disparitaria appare, al riguardo, l'art. 2 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, rubricato «disposizioni in materia di entrate», prescrivente, al comma 2, che «in considerazione della eccezionalità della situazione giuridica economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico sulle imposte sui redditi di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo». Detta norma, il cui *incipit* (melius, se consentito, la cui giustificazione) è esattamente sovrapponibile a quello dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, impone un contributo di solidarietà, secondo quanto desumibile anche dalle modalità tecniche di attuazione, contenute nel recente d.m. 21 novembre 2011, per i redditi complessivi superiori a 300.000 euro lordi, pari al 3 per cento sulla parte eccedente detto importo.

Si evidenzia che, pur in presenza di un analogo fondamento di razionalità, diversamente che per i redditi dei dipendenti pubblici, il contributo di solidarietà scatta, e per giunta nella inferiore misura del 3 per cento, solamente per i redditi complessivi di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, costituente un parametro imponibile più che triplo rispetto al primo scaglione dei 90.000, e doppio rispetto al secondo scaglione dei 150.000 euro; è inoltre deducibile

dal reddito complessivo. Giova aggiungere che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 dispone espressamente che «ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rileva[no] anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista»; vale a dire che il contributo di solidarietà si applica anche ai redditi complessivi che hanno già subito la decurtazione di cui all'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, seppure allorché raggiungano il superiore importo, senza dunque che si verifichi una doppia imposizione.

È intuitivo come il dubbio di illegittimità lambisce anche il parametro costituito dall'art. 2 della Carta e dai principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi fissati, cui corrispondono «doveri inderogabili».

In linea assoluta, appare intrinsecamente irragionevole anche la prestazione patrimoniale imposta ai soli dipendenti pubblici con redditi più elevati, giustificati dalla qualità del servizio prestato, dalla difficoltà delle selezioni per l'accesso al medesimo, nonché dal corrispondente regime di responsabilità.

6. — Un'ulteriore considerazione, almeno in parte già svolta, accomuna il comma 2 ed il comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, e cioè il fatto che le disposizioni negli stessi contenute violano il principio di affidamento del cittadino, nella misura in cui rideterminano con effetto ablatorio il trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente come diritto soggettivo.

Si tratta di norme che incidono sullo *status* economico del ricorrente; non ignora il Collegio che la giurisprudenza costituzionale, pur contrastando ciò con il principio (invero non costituzionalizzato, seppure di estesa applicazione) del divieto di *reformatio in peius,* è orientata nel senso che per i diritti di natura economica connessi al rapporto di impiego pubblico, anche nei confronti di norme retroattive, non esiste altro limite che quella della ragionevolezza (tra le varie, Corte cost., 12 novembre 2002, n. 446); peraltro non può non dubitarsi proprio della ragionevolezza delle norme oggetto di scrutinio, che producono come effetto quello della riduzione, prolungata nel tempo, e comunque oltre l'arco annuale, dei trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici, in un contesto in cui verosimilmente più efficaci a fare fronte agli obiettivi di finanza pubblica sarebbero stati altri strumenti di contenimento della spesa, di tipo strutturale, ancora oggi (inevitabilmente) all'ordine del giorno nell'agenda politica, in quanto i soli a produrre un risparmio continuativo, e non episodico.

A fronte di un saldo di finanza pubblica non particolarmente significativo per l'Amministrazione, appare di intuitiva evidenza, e non richiede dunque particolari sottolineature, il fatto che il prestatore di lavoro pubblico (e quindi anche il magistrato) abbia maturato un legittimo affidamento sul proprio trattamento retributivo, parametrando a questo il proprio tenore di vita ed anche eventuali esborsi programmati (come, ad esempio, la contrazione di un mutuo).

7. — Per quanto concerne, poi, i prospettati dubbi di legittimità costituzionale delle modifiche apportate alla disciplina dell'indennità dì buonuscita dall'art. 12 del d.1. n. 78 del 2010, il Collegio ritiene anzitutto, in qualità di giudice *a quo*, di avere giurisdizione in tale materia, in quanto, pur essendo l'art. 6 della legge 20 marzo 1980, n. 75 stato abrogato dall'art. 4, comma 1, n. 12, dell'allegato 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (cod. proc. amm.), la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo risulta confermata dall'art. 133, comma 1, lett. *i)*, dello stesso codice sulle «controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico». Ed è indubbia, anche secondo la Corte regolatrice della giurisdizione (in termini Cass., sez. Un., 24 dicembre 2009, n. 27304; 2 luglio 2008, n. 18038), l'inerenza della controversia sull'indennità di buonuscita ad un diritto attinente al rapporto di pubblico impiego (oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo).

Ciò premesso, occorre precisare che, in forza di quanto previsto dall'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, «con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ... per i quali il computo dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, in riferimento alle predette anzianità contributive non è già regolato in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto, il computo dei predetti trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento».

Dal primo gennaio 2011 la disciplina della buonuscita dei magistrati viene dunque ad essere assoggetta al differente regime di cui all'art. 2120 del codice civile, concernente il trattamento di fine rapporto.

Tale innovazione, a carattere strutturale (non essendo prevista per un limitato arco temporale, seppure giustificata, anch'essa, «a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici», in funzione del contenimento della dinamica della spesa corrente), modifica sensibilmente in peggio il trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici, ed in particolare dei magistrati, e rende dubbia la legittimità costituzionale del comma 7 dello stesso art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, che consente lo scaglionamento delle corresponsione dell'indennità (fino a tre importi annuali, a seconda dell'ammontare complessivo della prestazione), in quanto determina una perdita patrimoniale certa, se non altro in

ragione della mancata previsione di interessi per la dilazione del pagamento, in deroga alla disciplina delle obbligazione pecuniarie.

Si intende osservare che se lo scaglionamento della buonuscita poteva giustificarsi nella logica della specificità di tale istituto, peraltro espressione del *quid propium* del rapporto di pubblico impiego, una volta intervenuta la scelta del legislatore di prevedere un regime comune del trattamento di fine servizio applicabile a tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non appare ragionevole imporre ai soli dipendenti pubblici lo scaglionamento dell'indennità di buonuscita. Ciò si riflette anche in termini di violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, e di violazione dell'art. 36 della Costituzione, caratterizzandosi la buonuscita come «retribuzione differita» (pur se legata ad una concorrente funzione previdenziale).

Tale differimento presenta un aggiuntivo carattere di irragionevolezza per il personale di magistratura, il cui pensionamento è legato al compimento del settantacinquesimo anno di età, epoca che, naturalmente oltre che statisticamente, abbrevia le prospettive di vita, e dunque anche di effettiva fruibilità di tale retribuzione differita.

8. — Il ricorrente, con riferimento alla già richiamata norma del comma 10 dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, lamenta ancora come l'estensione del regime di cui all'art. 2120 del c.c. (ai fini del computo dei trattamenti di fine servizio) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1º gennaio 2011, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento, avrebbe dovuto comportare il venire meno della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50 per cento della base contributiva della buonuscita, costituita dall'80 per cento dello stipendio. Tale trattenuta, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, è prevista dall'art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032; ad avviso di parte ricorrente, tale norma, come pure, più ampiamente, lo stesso criterio di calcolo della base contributiva, di cui al successivo art. 38, devono ritenersi abrogate per incompatibilità con la norma sopravvenuta (per l'appunto, l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010), si che dal 1º gennaio 2011 la ritenuta a carico dello Stato datore di lavoro non sarà più del 9,60 sull'80 per cento dello stipendio, bensì del 6,91 per cento dell'intera retribuzione.

Il ricorrente allega come peraltro tale prelievo del 2,50 per cento (per il ricorrente ammontante ad euro 274,44) continui ad essere illegittimamente praticato, come risulta dai cedolini dello stipendio versati in atti, e chiede conseguentemente la condanna dello Stato datore di lavoro a cessare tale trattenuta, restituendo quelle indebitamente effettuate, od in subordine che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione (nella prospettiva che la disciplina dell'art. 2120 del c.c. verrebbe ad incidere, a parità di retribuzione, in misura deteriore sui dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, nei cui confronti non è prevista rivalsa del datore di lavoro) e dell'art. 36 (quanto meno nella prospettiva che il protrarsi del prelievo sulla retribuzione del dipendente determinerebbe un'illegittima ed irragionevole riduzione dell'accantonamento finalizzato al trattamento di fine rapporto).

Osserva il Collegio come, effettivamente, la disciplina introdotta dall'art. 12, comma 10, innovi profondamente quella contenuta nel t.u. delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti pubblici, e probabilmente, pur non contenendo un'abrogazione esplicita della normativa precedente, potrebbe sostenersi, facendo applicazione dell'art. 15 delle «preleggi», che produca un'abrogazione implicita per incompatibilità della normativa precedente con quella successiva.

Sennonché, secondo i consueti criteri ermeneutici, l'abrogazione tacita di una norma va dedotta dalla diretta incompatibilità logica, ossia dalla impossibilità di coesistenza della norma nuova con l'antica sullo stesso oggetto, per l'assoluta contraddittorietà delle due disposizioni, ovvero dal fatto che la nuova legge regola l'intera materia, anche se in modo non del tutto incompatibile con la singola norma precedente, e ciò perché la disciplina complessiva importa il coordinarsi delle varie disposizioni di cui essa consta in un insieme unitario, che non tollera contaminazioni con norme logicamente ispirate a principi diversi (in termini Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 1995, n. 538; Sez. V, 21 giugno 2007, n. 3330).

Ora, nel caso di specie, non ricorre la seconda evenienza, atteso che l'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 non contiene una disciplina organica sulle prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti dello Stato, che si sostituisca organicamente al d.P.R. n. 1032 del 1973; allo stesso tempo, non può essere affermato, senza margine alcuno di incertezza, che tra le norme considerate sussista una contraddizione tale da renderne impossibile la contemporanea applicazione, o, per meglio dire, (tale *che)* dall'applicazione ed osservanza della nuova legge derivi necessariamente la disapplicazione o l'inosservanza dell'altra (Cass., Sez. I, 21 febbraio 2001, n. 2502; Sez. lav., 1° ottobre 2002, n. 14129). Tra le norme in esame non sembra dunque ravvisabile un'antinomia logica così netta da escludere che l'applicazione dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 consenta anche una parallela applicazione della rivalsa nei confronti del dipendente, ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1979 (in tale senso sembra orientarsi anche l'I.N.P.D.A.P. con la circolare n. 17 dell'8 ottobre 2010).

Ad avviso del Collegio, peraltro, se può sussistere qualche residuale perplessità in ordine all'intervenuta abrogazione tacita dell'art. 37 da ultimo citato, appare invece molto accentuato il dubbio di incostituzionalità connesso all'applicazione in combinato disposto dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010 con la rivalsa a carico del dipendente iscritto in misura pari al 2,50 per cento della base contributiva.

Secondo la condivisibile tesi di parte ricorrente, il protrarsi del prelievo del 2,50 per cento nella nuova disciplina concernente il trattamento di fine servizio contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 36 della Costituzione, consentendo allo Stato datore di lavoro una riduzione dell'accantonamento, illogica anche perché in nessuna misura collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato.

9. — Alla stregua di quanto esposto, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 2, 21 (ove necessario), 22, e 12, commi 7 e 10, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nei vari profili evidenziati, appare rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 si deve dunque rimettere alla Corte costituzionale la soluzione dell'incidente di costituzionalità, con sospensione del presente giudizio e trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, riservata all'esito ogni altra decisione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, (ove occorra, 21), e 22, nonché dell'art. 12, commi 7 e 10, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza, a cura della Segreteria, sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, sempre a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2011.

Il Presidente: LAMBERTI

L'estensore: FANTINI

12C0122

N. **55**

Ordinanza del 21 dicembre 2011 emessa dal Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di M.T.L.

Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Esclusione della sospensione condizionale della pena - Lamentata esclusione del beneficio in caso di condanna alla pena pecuniaria per i reati di cui all'art. 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 274/2000 anche nella ipotesi in cui lo stesso sia stato invocato dalla difesa - Disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria e i reati di competenza del Tribunale in composizione monocratica, puniti ugualmente con la sola pena pecuniaria - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 60.
– Costituzione, artt. 3 e 76, in relazione all'art. 16 della legge 24 novembre 1999, n. 468.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale di appello n. 7/10 r.g.app., avverso la sentenza del giudice di pace di Grosseto emessa in data 14 aprile 2010, nei confronti di M.T.L. in ordine al reato di cui all'art. 594 c.p.;

Letti gli atti e sentite le parti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (d'ora in avanti, solo d.lgs. nei termini che seguono.

1. L'imputata veniva citata davanti al giudice di pace di Grosseto per rispondere della condotta ingiuriosa compiuta a discapito di G.G. in data 10 giugno 2006. In particolare, le si contestava d'aver offeso l'onore e il decoro della G. per aver proferito nei suoi confronti l'espressione «puttana».

Il primo giudice, all'esito dell'istruttoria dibattimentale (consistita nell'escussione di tre testimoni), condannava l'imputata alla pena di euro 700,00 di multa oltre che al risarcimento dei danni a favore della costituita parte civile.

Avverso tale pronuncia, l'imputata ha proposto appello sia in merito alla condanna alla pena pecuniaria, sia avverso il capo relativo alla condanna al risarcimento del danno, sicché l'appello è ammissibile, ai sensi dell'art. 37, comma primo, d.lgs.

Quanto al capo relativo alla condanna alla pena, la appellante contesta la correttezza della valutazione delle risultanze istruttorie da parte del primo giudice, sostenendo che non sarebbe stata raggiunta la prova della sua penale responsabilità.

In via subordinata rispetto alla richiesta principale di assoluzione, l'imputata, allegando di non essere in grado di far fronte alla pena pecuniaria, chiede di poter usufruire del beneficio della sospensione condizionale della pena, eccependo a tal riguardo la illegittimità costituzionale dell'art. 60 d.lgs.

Quanto al capo relativo alla condanna risarcitoria, la appellante contesta l'eccessività della liquidazione, in relazione alla natura bagatellare del reato in questione e delle proprie condizioni economiche.

1.1. Le doglianze dell'appellante in merito all'affermazione della sua penale responsabilità non sono fondate.

La deposizione della persona offesa, la quale riferiva che quel giorno, nel rispondere al telefono, aveva sentito la frase offensiva a lei rivolta, trova riscontro sia nella deposizione di C.G., sia in quella del teste S. che aveva effettuato le indagini.

Il primo riferiva che era stato presente al momento della telefonata e che aveva notato il turbamento da parte della G., la quale gli aveva subito raccontato della frase ingiuriosa. La testimonianza del S., invece, conferma che dall'esame dei tabulati risultava una chiamata della durata di quattro secondi, dunque compatibile con la telefonata raccontata dalla persona offesa.

Quanto poi alla individuazione dell'imputata, il teste S., ha confermato che la scheda telefonica da cui era partita la telefonata in questione era intestata alla M, la quale è l'ex moglie del C. circostanza questa che porta ragionevolmente a far concludere che l'imputata pronunciava la parola ingiuriosa in un impeto di gelosia.

Sulla base di questi elementi di prova, pertanto, appare corretta l'affermazione di responsabilità dell'imputata pronunciata dal primo giudice.

1.2. Alla luce di ciò, diviene rilevante la questione di legittimità costituzionale del divieto di concessione della sospensione condizionale della pena - beneficio quest'ultimo espressamente invocato dalla appellante sul presupposto della sua incapacità a far fronte alla pena pecuniaria.

Si osserva, sempre in punto di rilevanza, che, in difetto del divieto di cui all'art. 60 d.lgs., all'imputata non potrebbe essere negato il beneficio della sospensione condizionale della pena, trattandosi di persona incensurata nei confronti della quale, tenuto conto del movente del delitto e della natura non grave dello stesso, sarebbe certamente formulabile la prognosi favorevole di cui all'art. 164, comma primo, c.p.

L'art. 60, d.lgs., così recita: «Le disposizioni di cui agli articoli 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, non si applicano alle pene irrogate dal giudice di pace.» Il successivo art. 63 prevede che nei casi in cui i reati indicati nell'art. 4, commi 1 e 2, sono giudicati da un giudice diverso dal giudice di pace si osservano le disposizioni del titolo II (ivi compresa quella contenuta nell'art. 60).

Dal combinato disposto dei due articoli, pertanto, discende che per le pene irrogate in ordine ai reati di competenza del giudice di pace (art. 4, commi 1 e 2) è sempre esclusa la concedibilità della sospensione condizionale (articoli 163 e segg. c.p.), a prescindere dal giudice che le commina.

Nel caso di specie, dovendo l'imputata rispondere del reato di cui all'art. 594 c.p., rientrante tra quelli di competenza del giudice di pace (art. 4, comma 1, lettera a, d.lgs.), il divieto di cui all'art. 60 osta alla concessione del beneficio richiesto dalla difesa, e di qui la rilevanza della questione.

2. Quest'ultima, ancorché già sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, non è mai stata esaminata nel merito (con le ordinanze n. 370 del 2004 e n. 290 del 2003, la questione era dichiarata manifestamente inammissibile perché il dubbio di costituzionalità veniva prospettato in modo meramente assertivo, senza un supporto argomentativo e senza, dunque, che nell'ordinanza di rimessione potesse essere rinvenuta una compiuta e chiara esposizione delle ragioni della presunta violazione dei parametri costituzionali evocati).

La Corte di legittimità, invece, ha avuto modo di occuparsene in due distinte occasioni, dichiarandone in entrambi i casi la manifesta infondatezza (v. Cass. Pen., sent. 14815 del 2003; sent. n. 41992 del 2006).

Si legge in quest'ultima pronuncia: «L'inapplicabilità della sospensione condizionale della pena per i reati di competenza del giudice di pace dipende dalla natura della sanzione, del tutto diversa da quella in ordine alla quale la sospensione è concepibile. La diversità riguarda la natura stessa della pena, ed è perciò facoltà del legislatore di prevedere una diversa regolamentazione che non viola l'art. 3 Cost.».

In tale pronuncia, inoltre, la Corte richiama il precedente del 2003 sopra citato, riportandone per intero il seguente passo: «Il legislatore ha ritenuto di dovere fare in relazione a determinati reati, in considerazione della loro lieve e modesta offensività, un trattamento differenziato prevedendo un procedimento in parte diverso da quello ordinario e un sistema sanzionatorio altrettanto diverso per delitto e contravvenzioni, introducendo, oltre all'ammenda e in alternativa a questa, la permanenza domiciliare o il lavoro di pubblica utilità. E ciò nell'ottica di una scelta di politica criminale che riguarda tutti coloro che rispondono di reati di minore offensività e come tali assegnati alla competenza del giudice di pace. Di guisa che non può sostenersi che l'adottata procedura che non prevede il ricorso ai riti alternativi costituisca ingiustificato discrimine per coloro che sono sottoposti a procedimento penale e dovendosi pur considerare le provvidenze» previste da decreto legislativo n. 274 del 2000 quali esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto ed estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie, provvidenze queste non previste per i reati «maggiori» di competenza del Giudice ordinario. Trattamento, quindi, addirittura di favore se si considera poi, come dianzi detto, il trattamento sanzionatorio. Nessuna violazione all'art. 3 Cost. è pertanto, ravvisabile e siffatto contesto sanzionatorio di minor rigore non è contro la norma costituzionale se l'art. 60 del richiamato decreto per detti reati escluda il beneficio della sospensione condizionale della pena, avendo ritenuto il legislatore, sempre per ragioni di politica criminale, di dover dare prevalente rilievo al principio della effettività della sanzione».

A modesto avviso di questo giudice tali considerazioni non sono condivisibili.

In primo luogo, deve contestarsi l'affermazione secondo cui l'inapplicabilità della sospensione condizionale della pena per i reati di competenza del giudice di pace dipenderebbe dalla natura della sanzione, che sarebbe del tutto diversa da quella in ordine alla quale la sospensione è concedibile.

Tale ragionamento, infatti, è sconfessato dalla previsione di cui all'ad. 52, comma 1, d.lgs. che stabilisce che per i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda continuano ad applicarsi le pene vigenti. Analoga considerazione può formularsi in ordine ai reati di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria ai sensi dell'art. 52, comma 2, lettera *a)*, prima parte: anche in questi casi, infatti, la pena pecuniaria irrogabile non è diversa da quella ordinaria - multa o ammenda. Si deve pertanto affermare che nei casi di reati puniti con la sola pena pecuniaria (art. 52, comma 1 e comma 2, lettera a, prima parte) la pena irrogata dal giudice di pace non è diversa da quella ordinaria, sicché, in questi casi, il fondamento del divieto di cui all'art. 60 non può essere rinvenuto, come sostenuto dalla cassazione nelle pronunce sopra indicate, nella diversità della sanzione.

Né, d'altra parte, può sostenersi che in tali ipotesi il divieto *de quo* trovi giustificazione nella minore afflittività della pena pecuniaria, in quanto tale affermazione entrerebbe in conflitto con la possibilità di sospendere la pena pecuniaria irrogata in relazione ai reati diversi da quelli di competenza del giudice di pace.

Per questi ultimi casi, la giurisprudenza di legittimità ammette pacificamente la possibilità di sospendere la condanna alla sola pena pecuniaria sia quando questa sia prevista in via alternativa a quella detentiva, sia quando venga

applicata in sostituzione di quella detentiva, ai sensi dell'art. 53 legge n. 689 del 1981, in ciò confortata dalla previsione di cui al successivo art. 57, comma 3 (v., per tutte, Cass. Pen., sent. n. 42903 del 2009).

Non solo: per i reati diversi da quelli appartenenti al giudice di pace, secondo il diritto vivente della Cassazione, rientra nel potere discrezionale del giudice la concessione, anche d'ufficio, del beneficio della sospensione condizionale della pena dell'ammenda, in ragione della prevalenza, di cui va data concreta giustificazione, sul contrario interesse dell'imputato, della funzione rieducativa insita nel beneficio (v., per tutte, Cass. Pen., sez. 3, sentenza n. 11091del 27 gennaio 2010; sez. un., sent. n. 6563 del 1994).

Nel vigente sistema normativo, dunque, nei confronti dell'imputato chiamato a rispondere di una contravvenzione di competenza del Tribunale punita con la sola pena dell'ammenda è comunque possibile concedere il beneficio della sospensione (soprattutto nei casi in cui ne abbia fatto richiesta lo stesso imputato, visto che in tali ipotesi questi non potrebbe dolersi della svantaggiosità della scelta operata dal giudice); mentre analoga possibilità non è riconosciuta nelle ipotesi in cui la condanna riguardi (come nel caso oggetto di questo giudizio) la pena della multa per un reato di competenza del giudice di pace, nonostante che: *a)* in entrambi i casi si tratti di pena pecuniaria; *b)* la pena della multa irrogabile per il reato di competenza del giudice di pace sia evidentemente più grave di quella dell'ammenda prevista per il reato di competenza del Tribunale.

Tutto ciò dunque dimostra che, contrariamente a quanto affermato dalla cassazione nelle pronunce sopra indicate, non possono essere né la natura pecuniaria della pena né la minore gravità delle pene irrogabili dal giudice di pace a giustificare la disparità di trattamento in merito alla concedibilità del beneficio della sospensione.

Sempre secondo la suprema Corte, il legislatore, in ossequio a una scelta insindacabile di politica criminale, avrebbe dato prevalenza, in merito al trattamento sanzionatorio per i reati di competenza del giudice di pace, al principio di effettività della pena, anche in considerazione delle «provvidenze» previste dal decreto legislativo n. 274 del 2000, quali l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto e l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatone - «provvidenze» che, a giudizio della Corte, non sarebbero previste per i reati «maggiori» di competenza del giudice ordinario.

Ad avviso di questo giudice, tuttavia, tali «provvidenze» non possono essere poste a fondamento della scelta del legislatore delegato di escludere il beneficio *de quo*. Quanto alla esclusione di procedibilità per particolare tenuità del fatto, non si coglie alcuna connessione tra tale istituto e il divieto della sospensione condizionale. Si aggiunga, tra l'altro, che nei processi come quello in oggetto, in cui la persona offesa ha dimostrato di avere interesse alla pronuncia di condanna essendosi costituita parte civile, l'istituto *de quo* di fatto non troverà mai applicazione, essendo richiesto necessariamente, ai fini dell'esclusione di procedibilità, anche il consenso della persona offesa.

In merito all'ipotesi di estinzione del reato conseguente a condotta riparatoria (art. 35 d.lgs.), va confutata l'affermazione della suprema Corte secondo cui analoga «provvidenza» non sarebbe prevista per i reati di competenza del Tribunale, dato che l'assunto è smentito da alcune specifiche disposizioni di legge (v., per tutte, l'art. 641 c.p. che prevede l'estinzione del reato nel caso in cui l'imputato provveda ad adempiere l'obbligazione prima della condanna - previsione persino più favorevole rispetto a quella dell'art. 35 d.lgs. dato che questo fissa il termine ultimo per l'adempimento alla prima udienza di comparizione -; l'art. 341-*bis* c.p., di recente introduzione, che prevede l'estinzione del reato di oltraggio nel caso in cui l'imputato provveda a risarcire la persona offesa e l'ente di sua appartenenza prima del giudizio; l'art. 181, comma 1-*quinquies*, d.lgs. n. 42/2004, che prevede l'estinzione del reato paesaggistico in caso di spontanea remissione in pristino prima della condanna; l'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. n. 463/1983, che prevede la non punibilità per il reato (perfezionatosi il sedicesimo giorno del mese successivo alla scadenza) di omesso versamento delle ritenute previdenziali, in caso di versamento della somma dovuta entro il termine di tre mesi dalla contestazione).

Se ne ricava, pertanto, che neppure la previsione di cui all'art. 35 d.lgs. può di per sé giustificare il divieto di concedere la sospensione condizionale della pena, dato che si rinvengono nella disciplina del codice sostanziale e nella legislazione speciale altre ipotesi di reato di competenza del Tribunale che, pur soggette a forme di estinzione o di non punibilità del tutto simili a quella di cui all'art. 35 d.lgs. non soggiacciono a un divieto analogo a quello di cui all'art. 60.

La Cassazione, inoltre, nelle pronunce sopra ricordate, giustifica la previsione del divieto di cui all'art. 60 in relazione al «contesto sanzionatorio di minor rigore» in cui esso sarebbe inserito. Ma anche tale conclusione non è condivisibile.

Deve anzi tutto contestarsi che i reati di competenza del giudice di pace sono sempre puniti con pene più lievi rispetto a quelle irrogabili in ordine ai reati diversi. La scelta del legislatore nella individuazione dei reati di competenza del giudice di pace non si fonda soltanto sulla gravità del reato, ma anche su altri criteri, come ad esempio la particolare complessità della fattispecie da giudicare. A riprova di ciò è sufficiente affermare che, malgrado i delitti siano sempre più gravi delle contravvenzioni, vi sono delitti di competenza del giudice di pace e contravvenzioni di competenza del tribunale in composizione monocratica, a dimostrazione, come si diceva, che il criterio di scelta adottato dal legislatore nella ripartizione delle competenze non è fondato esclusivamente sulla maggiore o minore gravità del reato. Ma se ciò è vero, allora deve anche affermarsi che il divieto di cui all'art. 60 non può trovare fondamento nella minore offensività dei reati giudicati dal giudice di pace. Si pensi, a titolo di esempio, al caso dell'ingiuria (contestato nella fattispecie in esame) e del reato di cui all'art. 44, lettera *a)*, d.P.R. n. 380/2001: pur essendo il delitto evidentemente più grave della contravvenzione, nel primo caso la pena della multa non potrebbe essere sospesa, mentre nel secondo caso il giudice, nell'applicare la pena dell'ammenda, può concedere il beneficio della sospensione (è sufficiente esaminare la casistica giurisprudenziale per notare come i giudici di merito siano soliti concedere la sospensione condizionale dell'ammenda in caso di condanna per la contravvenzione di cui all'art. 44 lettera *a)*, soprattutto nei casi i cui il beneficio sia stato richiesto dalla difesa).

L'esempio appena fatto dimostra la disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria (art. 52, commi 1 e 2 lettera *a)*, prima parte) e i reati di competenza del Tribunale in composizione monocratica puniti ugualmente con la sola pena pecuniaria: malgrado la identità della natura della sanzione (e la maggiore gravità del reato di competenza del giudice di pace, nell'esempio fatto), beneficio è concedibile solo per i reati di competenza del Tribunale.

Tale disparità di trattamento può condurre a risultati ingiustamente afflittivi in tutti quei

casi, come quello in oggetto, in cui il condannato, non essendo in grado di far fronte alla pena pecuniaria, chieda l'applicazione del beneficio della sospensione al fine di non subire gli effetti negativi della conversione della pena pecuniaria a seguito della sua insolvibilità (art. 55 d.lgs.).

In assenza del divieto di cui all'art. 60 d.lgs., il giudice di pace, nel concedere la sospensione condizionale in caso di condanna alla sola pena pecuniaria, sarebbe tenuto a motivare in concreto sulla utilità del beneficio, e in tale valutazione dovrebbe evidentemente tener conto dell'eventuale richiesta di concessione fatta dall'imputato in relazione alle proprie condizioni economiche. D'altra parte, non paiono neppure condivisibili le affermazioni contenute in alcune delle pronunce sopra indicate, laddove si osserva che il beneficio della sospensione, nei casi di pene irrogate dal giudice di pace, sarebbe di scarso valore: il giudice di pace può irrogare pene pecuniarie di significativa entità, rispetto alle quali il beneficio della sospensione non può ritenersi scarsamente vantaggioso (basti pensare alla pena dell'ammenda da euro 5.000,00 a euro 10.000,00 prevista per il reato di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs.; ma anche la pena massima prevista dall'art. 52, comma 2, lettera *a)*, d.lgs., pari ad euro 2.582, non può ritenersi di modesta entità se si considera che è cinque volte il valore di un'attuale pensione minima).

Nella fattispecie concreta, la difesa ha fatto presente che le condizioni economiche dell'imputata non le consentono di far fronte alla pena pecuniaria, sicché la stessa interesse ad avvalersi del beneficio al fine di non incorrere negli effetti della conversione di cui all'art. 55 d.lgs. La disparità di trattamento è di tutta evidenza, dato che la stessa imputata, laddove fosse stata condannata a una pena pecuniaria (anche di importo inferiore) in ordine a una contravvenzione o a un delitto di competenza del Tribunale, avrebbe avuto la possibilità di godere del beneficio.

Si ritiene, in definitiva, che la prevalenza del principio di effettività della pena in ordine ai reati di competenza del giudice di pace, che a giudizio della cassazione sarebbe il risultato di una scelta legittima di politica criminale del legislatore, non trovi alcuna razionale giustificazione e risulti perciò foriero di una illegittima disparità di trattamento che si pone in contrasto con il parametro della ragionevolezza desumibile dal principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

3. Violazione dell'art. 76 Cost. per vizio di eccesso di delega.

Il decreto legislativo n. 274 del 2000 ha introdotto le disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, in attuazione della legge delega n. 468 del 1999, con cui il Governo veniva delegato ad adottare un decreto legislativo concernente la competenza in materia penale del giudice di pace, nonché il relativo procedimento e l'apparato sanzionatorio dei reati ad esso devoluti, secondo i principi e i criteri direttivi previsti dagli articoli 15, 16 e 17. L'art. 16, nel delegare la modifica del trattamento sanzionatorio relativo ai reati devoluti alla competenza del giudice di pace, ne indicava i principi e i criteri direttivi.

In particolare, alla lettera *a)* prevedeva la sostituzione delle pene detentive con quelle pecuniarie nonché la previsione di sanzioni alternative diverse nei casi di maggiore gravità; alla lettera *b)*, la conversione della pena pecuniaria nelle misure alternative in caso di mancato pagamento della stessa; e, infine, alla lettera *c)*, la previsione di un delitto per il caso di violazione agli obblighi connessi alle sanzioni alternative alla detenzione. La legge delega non faceva alcun riferimento all'istituto della sospensione condizionale della pena.

Appare utile citare un passo della sentenza n. 230 del 2010 della Corte costituzionale, in cui si ripercorrono le più importanti puntualizzazioni fatte dal Giudice delle leggi in merito alla problematica dei rapporti tra legge delega e legge delegata.

«Si deve osservare che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla disposizione che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (tra le più recenti, sentenze n. 98 del 2008; n. 340 e n. 170 del 2007). Relativamente al primo di essi, il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima (sentenze n. 341 del 2007; n. 426 e n. 285 del 2006).

I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340 e n. 170 del 2007), i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega (sentenze n. 413 del 2002, n. 307 del 2002; n. 290 del 2001). Relativamente al secondo dei suindicati processi ermeneutici, va confermato l'orientamento di questa Corte, secondo il quale la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000). Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (sentenza n. 199 del 2003). L'art. 76 Cost. non osta, infatti, all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 199 del 2003, n. 163 del 2000, ordinanza n. 213 del 2005).».

Nel caso di specie, non si può prescindere da una disamina del ruolo e della funzione dell'istituto della sospensione condizionale della pena all'interno del sistema penale, al fine di stabilire se la scelta di escluderlo in ordine ai reati di competenza del giudice di pace, operata dal legislatore delegato, possa configurarsi come una fisiologica attività di completamento dei principi dettati dal legislatore delegante, ovvero se essa si configuri come un eccezionale sviluppo esulante dalla *ratio* e dai principi della legge delega.

In ordine al beneficio della sospensione condizionale, le sezioni unite della Cassazione, con la pronuncia n. 6563 del 1994, hanno avuto modo di precisare che il potere attribuito al giudice dall'art. 163 comma 1, c.p., trova il proprio imprenscindibile parametro nella finalità rieducativa della pena (art. 27 commi 1 e 3 Cost.), che, in vista della tutela delle posizioni individuali, dimensiona e limita la potestà punitiva statale (art. 25, comma 2 Cost.). Si legge ancora in detta pronuncia: «Nella individualizzazione della pena, che ad un tempo soddisfa l'esigenza di renderla il più possibile personale e di finalizzarla alla reintegrazione sociale del condannato, s'incontra il criterio (prescrittivo) sotteso alla discrezionalità del giudice nell'esercizio della potestà punitiva (fra le altre: Corte cost. 14 aprile 1980, n. 50).».

Il beneficio della sospensione condizionale, proprio in relazione alla finalità rieducativa che lo contraddistingue, ha registrato un progressivo ampliamento della sua sfera applicativa (si allude in particolare alla possibilità di concedere il beneficio anche a chi abbia riportato una condanna precedente a pena detentiva non sospesa, pur nei limiti di cui all'art. 163, a seguito della sentenza n. 95 del 1976 della Corte costituzionale).

Tale beneficio può inoltre essere applicato anche a favore dei minori (con limiti superiori rispetto a quelli ordinari) e ai reati militari.

Tutto ciò si osserva per dimostrare che l'istituto della sospensione condizionale della pena è parte integrante del sistema penale, quale strumento imprescindibile per assicurare un trattamento sanzionatorio rispettoso delle esigenze di individualizzazione e di rieducazione della pena.

Il divieto di cui all'art. 60 d.lgs. rappresenta pertanto una vera e propria deroga al sistema ordinario e, in considerazione della sua eccezionalità e dell'incidenza su valori protetti dalle norme costituzionali (articoli 3 e 27 Cost.), non può considerarsi uno sviluppo fisiologico dei principi e dei criteri direttivi indicati dalla legge delega, la quale non faceva alcun cenno in merito ad esso.

Tali principi e criteri direttivi, per quanto riguarda in maniera specifica il trattamento sanzionatorio (v. art. 16, legge delega), miravano a prevedere una disciplina più favorevole all'imputato, come si desume dalla sostituzione delle pene detentive con quelle pecuniarie. La previsione del divieto di cui all'art. 60 si pone in rapporto di discontinuità con i suddetti principi, in quanto l'esclusione del beneficio *de quo* rappresenta evidentemente una scelta normativa *in malam partem*. Né potrebbe, sostenersi che tale scelta rappresenti una sorta di effetto compensativo della sostituzione delle pene detentive con quelle pecuniarie (o con quelle alternative, per le ipotesi diverse da quella oggetto di giudizio). Che l'esclusione del beneficio *de quo* non rappresentasse uno sviluppo coerente e consequenziale rispetto alla previsione di pene sostitutive è dimostrato proprio dalla scelta operata dal legislatore ordinario con la legge n. 689 del 1981, che, nell'introdurre un sistema di sostituzione delle pene detentive per i casi di reati meno gravi (sistema esteso ai reati militari a seguito della sentenza n. 284 del 1995 della Corte costituzionale), lasciava comunque al giudice il potere di sospendere la pena sostitutiva, come si ricava dall'art. 57, comma 3, legge cit.

Ma vi è di più. Il legislatore delegato del 2000, nell'escludere la applicabilità della disciplina della sospensione condizionale (articoli 163 e seguenti codice penale), ha tolto al giudice di pace (o al giudice diverso chiamato a decidere un reato di competenza del giudice di pace) lo strumento di cui all'art. 165 c.p., che prevede la possibilità di condizionare il beneficio della sospensione all'adempimento dell'obbligo restitutorio, risarcitorio o riparatorio entro un termine determinato. Ebbene, anche tale scelta si pone evidentemente in rapporto di discontinuità con la tendenza della legge delega a valorizzare il più possibile le condotte riparatorie o risarcitone ad opera dell'imputato (v. art. 17, lettera *h)*, legge delega).

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, si ritiene che la previsione dell'inapplicabilità della disciplina della sospensione condizionale (articoli 163 e seguenti c.p.) ai reati di competenza del giudice di pace, oltre ad esulare dalla delega, finisca anche col porsi in contrasto con i principi e i criteri direttivi da questa indicati, incorrendo conseguentemente nella violazione dell'art. 76 Costituzione per vizio di eccesso di delega.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87 del 1953:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, applicabile anche nei casi in cui i reati dì competenza del giudice di pace siano giudicati da un giudice diverso in virtù del richiamo di cui al successivo art. 63, in relazione agli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non consente la applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, in ordine alla condanna alla pena pecuniaria per i reati di competenza del giudice di pace ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, d.lgs. cit., neppure nella ipotesi in cui il beneficio sia stato invocato dalla difesa;

sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Grosseto, 12 dicembre 2011.

Il giudice: COMPAGNUCCI

12C0123

N. **56**

Ordinanza del 10 gennaio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da Meloni Doriana ed altri contro Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Violazione dei principi del giusto processo e di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 22.
– Costituzione, artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, comma secondo, 104, primo comma, 108, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 311 del 2011, proposto da Doriana Meloni, Stefania Selis, Elisabetta Tuveri, Monica Moi, Francesco Alterio, Mauro Pusceddu, Andrea Mereu, Maria Cristina Lampis, Giovanni Dessy, Giovanni Massidda, Lucia Perra, Maria Gabriella Muscas, Giampiero Sanna, Riccardo Ponticelli, Valeria Pirati, Mauro Grandesso Silvestri, Ornella Anedda, Giorgio Cannas, Alessandro Castello, Roberto Cau, Simone Nespoli, Giovanni La Rocca, Armando Mammone, Giovanna Osana, Angelo Leuzzi, Emanuela Muscas, Elisabetta Murru, Maria Luisa Scarpa, Giorgio Alfieri, Daniela Amato, Stefano Giovanni Fiori, Maura Nardin, Elena Maria Grazia Pitzorno, Claudio Lo Curto, Massimo Zaniboni, Mariano Giovanni Agostino Brianda, Nicoletta Leone, Giovanni Lavena, Tiziana Rosalba Marogna, Alfonso Nurcis, Roberta Malavasi, Gian Carlo Moi, Fiorentina Buttiglione, Valerio Cicalò, Claudio Gatti, Carlo Renoldi, Paolo Cossu, Silvia Bandas, Gilberto Ganassi, Donatella Satta, Maria Grazia Cabitza, Luisella Paola Fenu, Antonio Minisola, Ida Aurelia Soro, Maria Grazia Campus, Valentina Frongia, Elisabetta Atzori, Giorgio Latti, Emanuela Cugusi, Maria Mura, Liliana Ledda, Maria Virginia Boi, Maria Isabella Delitala, Donatella Aru, Grazia Maria Bagella, Vincenzo Amato, Francesco Sette, Guido Vecchione, Modestino Villani, Michele Incani, Domenico Fiordalisi, Francesco Mameli, Andrea Padalino Morichini, Anna Rita Murgia, Lucina Serra, Silvia Palmas, Anna Cau, Mauro Mura, Diana Lecca, Rossella Spano, Marco Ulzega, Mario Biddau, Elisa Marras, Riccardo Ariu, Guido Pani, Maria Cristina Elisabetta Ornano, Vincenzo Aquaro, Mariano Arca, Fiorella Pilato, Manuela Anzani, Sergio De Nicola, Maria Gabriella Pinna, Enzo Luchi;

tutti rappresentati e difesi dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Andrea Pubusa, con domicilio eletto presso Andrea Pubusa in Cagliari, via Tuveri n. 84, contro il Ministero della Giustizia; il Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano per legge, in Cagliari, via Dante n. 23, per il riconoscimento, previa idonea cautela, e con riserva di motivi aggiunti, del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modifiche nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché, per la condanna delle Amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 novembre 2011 il dott. Giorgio Manca e uditi l'avv. Andrea Pubusa per i ricorrenti e l'avv. Giandomenico Tenaglia, avvocato dello Stato, per le amministrazioni statali;

1. Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti — nella loro comune qualità di magistrati ordinari in servizio presso i vari Uffici giudiziari ricompresi nell'ambito di competenza territoriale di questo T.A.R., chiedono la declaratoria d'illegittimità delle misure che hanno inciso sul loro rispettivo trattamento economico, derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; e per il conseguente accertamento del diritto al trattamento retributivo asseritamente spettante senza tener conto delle contestate riduzioni.

2. A sostegno delle predette domande giudiziali i ricorrenti deducono violazione di legge, altresì lamentando la sospetta illegittimità costituzionale della sopra richiamata normativa primaria.

3. Le Amministrazioni convenute si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.

4. All'udienza pubblica del 2 novembre 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

6. In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionalità, deve osservarsi come l'applicazione delle norme in questione ha comportato, a partire dal 1° gennaio 2011 (come risulta dalla documentazione in atti), le lamentate trattenute sugli stipendi dei ricorrenti, sia sotto il profilo della mancata applicazione dell'adeguamento automatico degli stipendi, sia sotto il profilo della riduzione dell'indennità giudiziaria speciale di cui all'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27.

L'art. 9, comma 22, del decreto.legge n. 78/2010, dispone, infatti, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981:

a) che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

b) che (per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;

c) che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali.

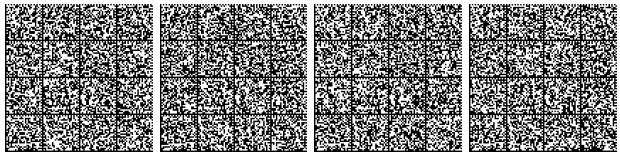
Appare evidente che l'eventuale pronunzia di incostituzionalità delle dette disposizioni condurrebbe *de plano* all'accertamento dell'illegittimità del mancato adeguamento degli stipendi e delle trattenute in parola e consequenzialmente all'accoglimento del ricorso: di qui la rilevanza delle questioni di costituzionalità che dappresso si illustreranno.

7. Sempre sul piano della rilevanza, non può essere condivisa — con riferimento alle sole parti dispositive del comma 22 dell'art. 9 riguardanti l'adeguamento triennale degli stipendi — l'interpretazione costituzionalmente orientata ed adeguatrice, prospettata dai ricorrenti sul presupposto che il predetto comma 22 dell'art. 9 cit., non contenendo specificazioni in ordine a quali siano gli acconti e i conguagli oggetto di mancata erogazione, sia inapplicabile.

È noto, infatti, e comunque chiaramente indicato dall'art. 2 della legge n. 27/1981, che il meccanismo di dinamica retributiva del personale di magistratura prevede un adeguamento triennale sulla base degli incrementi conseguiti nel precedente triennio dalle altre categorie del pubblico impiego, che si realizza mediante due acconti di pari importo nel secondo e nel terzo anno del triennio ed un successivo conguaglio, con la conseguenza che l'ambito di applicazione del comma 22 cit. appare sufficientemente chiaro, tale comunque da escludere la plausibilità di una interpretazione conforme che consenta o imponga di non sollevare la questione di legittimità costituzionale.

8. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non è manifestamente infondata con riferimento, in primo luogo, alle misure incidenti sul meccanismo di adeguamento automatico della retribuzione dei magistrati, per la violazione degli artt. 101, comma 2, 104, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.

Le disposizioni appaiono, infatti, in contraddizione con il principio (desumibile dall'art. 104, 1° comma Cost.) per cui il trattamento economico dei magistrati non può ritenersi nella libera disponibilità del potere legislativo o del potere esecutivo, trattandosi di un aspetto essenziale per attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza.



Come più volte ribadito dal Giudice delle leggi, il meccanismo del c.d. adeguamento automatico (essenzialmente fondato sulla garanzia di un aumento delle retribuzioni, che, sulla base di indici appositamente ed obiettivamente elaborati dall'Istituto centrale di statistica, viene assicurato "di diritto", ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie del pubblico impiego) rappresenta un elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni in discorso,, inteso alla "attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico" (Corte cost. 16 gennaio 1978, n. 1), "evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri" (Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 42), concretizzando "una guarentigia idonea a tale scopo" (Corte cost. sentenza 8 maggio 1990, n. 238). La tradizione costituzionale italiana risulta, sul punto, confermata e rafforzata dalla c.d. Magna carta dei Giudici, approvata a Strasburgo il 17 novembre 2010 dal Consiglio d'Europa - Comitato consultivo dei Giudici europei (CCJE) (la quale, seppur beninteso priva ex se di valore cogente sotto il profilo giuridico, costituisce una decisione fondamentale alla cui luce devono essere interpretate le disposizioni interne, per la sua autorevole fonte di provenienza, esprimendo il CCJE le "tradizioni costituzionali" dei quarantasette Stati europei che ne sono membri): secondo l'espresso disposto degli artt. 2 e 4 della Carta, in particolare, l'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo va garantita anche sotto il profilo della tutela finanziaria della retribuzione dei Magistrati; e l'art. 7 prevede espressamente che "il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza".

I valori dell'autonomia e della indipendenza della Magistratura da ogni altro Potere dello Stato sono sanciti in via generale dagli artt. 101, comma 2 ("I giudici sono soggetti soltanto alla legge") e 104, comma 1, cost. ("La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere").

Proprio per la delicatezza dei compiti anzidetti è essenziale che sia assicurata l'indipendenza della Magistratura.

L'art. 9, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010, ha come fine, o quantomeno come effetto, quello di ledere non solo il dato testuale, ma altresì i principi e valori sottesi alle disposizioni richiamate.

9. I valori anzidetti sono a loro volta funzionali all'esercizio imparziale ed obiettivo della funzione giudicante, come esigono molteplici norme costituzionali anche in vista della celebrazione di un "giusto" processo (*cfr*: artt. 24, 103 e 111 Cost.; Corte cost., cent. n. 381/1999).

Il legislatore, mediante uno strumento che formalmente incide (solo) sulla retribuzione del magistrato, viene in realtà ad operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché costringe l'Ordine di appartenenza, quando non addirittura il magistrato come singolo, ad un confronto con il pubblico potere al fine di ripristinare le condizioni economiche originarie, o quantomeno di elidere o attenuare le conseguenze negative della misura disposta.

La costante giurisprudenza della Corte costituzionale induce il Collegio a ritenere la non manifesta infondatezza della censura dedotta, sussistendo la necessità di "attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico", onde evitare "tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri" (Sentenze nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

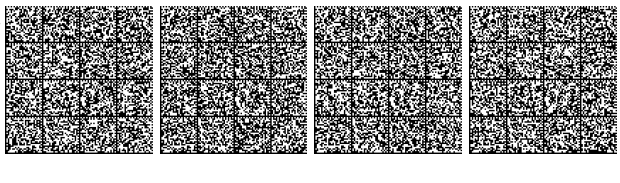
Tale stato di cose, generando un sotterraneo conflitto tra Istituzioni che mina alla radice la serenità del Giudice, appare particolarmente grave per la specifica funzione del magistrato.

Un Magistrato «condizionato», quand'anche solo apparentemente (e potenzialmente) e non nella sostanza (e nella realtà), da una misura legislativa fortemente penalizzante per i suoi interessi economici rischia di vedersi sottratto quel credito e quel prestigio di cui il singolo magistrato e l'Ordine giudiziario nel suo insieme devono sempre ed indefettibilmente godere presso la comunità dei cittadini.

Sul punto la Corte costituzionale nella sentenza n. 100 del 1981, ha chiarito che "I magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, comma secondo, e 104, comma primo, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità: nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione, assicurano, nel contempo, quella dignità dell'intero ordine giudiziario, che la norma denunziata qualifica prestigio e che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa".

10. In senso analogo si è espresso, come sopra rilevato, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella già richiamata Raccomandazione del 17 novembre 2010.

Il prestigio e l'onorabilità dell'Ordine giudiziario resterebbero esposti a critiche e perplessità che il sistema costituzionale impone di evitare nel modo più assoluto.



In tale ottica, la misura legislativa potrebbe apparire come una sorta di punizione o di monito per il Potere giudiziario, rendendo manifesta ai cittadini una condizione di evidente supremazia gerarchica di un Potere sull'altro, in contrasto — anche sotto tale profilo — con i dettami costituzionali che improntano i rapporti tra Poteri alla separazione, all'equilibrio ed al bilanciamento.

L'idea di un magistrato punito, ammonito o anche solo "influenzabile" dalla consapevolezza che il taglio stipendiale disposto oggi può ben essere ripetuto o addirittura inasprito (oltre il 2013), ripugna al nostro sistema costituzionale ed ordinamentale, godendo della più elevata tutela, in esso, anche la mera apparenza della imparzialità della funzione giurisdizionale, in quanto valore fondante per l'affidabilità e la credibilità istituzionale della figura del Magistrato.

Alla luce degli evocati principi e direttive costituzionali, deve ritenersi che il trattamento economico dei magistrati debba essere (oltreché "adeguato" alla quantità e qualità del lavoro prestato, come imposto, in termini generali, dall'art. 36 della Costituzione) certo e costante, e in generale non soggetto a decurtazioni concretanti, come tali, una surrettizia menomazione delle garanzie della sua indipendenza ed autonomia.

11. Avuto distinto riguardo alla (diversa ed autonoma misura della) contestata riduzione percentuale della indennità speciale (o indennità giudiziaria), oltre ai rilievi sopra formulati, va ulteriormente considerato quanto segue in termini di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Trattandosi obiettivamente, come non è dato di dubitare anche alla luce del contesto normativo in cui è stata codificata, di prestazione patrimoniale imposta di natura sostanzialmente tributaria, come tale assoggettata ai vincoli di cui agli artt. 23 e 53 della Carta costituzionale, la sua previsione (esclusivamente rimessa, al di là del *nomen iuris* utilizzato, alla normativa primaria, in forza dei principi di legalità e sostanzialità dei tributi) avrebbe dovuto gravare, a parità di redditi incisi, su tutti i cittadini (c.d. principio di generalità delle imposte), in ragione della loro capacità contributiva, in un sistema informato a criteri di progressività (c.d. principio di progressività).

Avuto riguardo al comune e condiviso intendimento del requisito della capacità contributiva previsto dall'art. 53 Cost. quale valore diretto ad orientare la discrezionalità del legislatore in ordine alla prefigurazione e configurazione dei fenomeni tributari — deve ritenersi che limite espresso all'azione impositiva sia quello per cui "a situazioni uguali corrispondano tributi uguali": di tal che, anche alla luce del correlato principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e del principio solidaristico di cui all'art. 2, il sacrificio patrimoniale che — per non implausibili e contingenti ragioni di contenimento della spesa pubblica — incida soltanto sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di pubblici impiegati, lasciando indenni, a parità di capacità reddituale, altre categorie di lavoratori (essenzialmente e segnatamente autonomi), risulterebbe arbitrario ed irragionevole (arg. ex Corte cost. [ord.] 14 luglio 1999, n. 299; e *cfr.* Id. 18 luglio 1997, n. 245).

12. Si tratta altresì di prelievo sul trattamento economico in godimento sostanzialmente regressivo, poiché (essendo, come è noto, l'indennità speciale di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, corrisposta in misura uguale ad ogni magistrato, indipendentemente dall'anzianità di servizio) finisce per colpire (in violazione del canone di cui al 2° comma dell'art. 53 Cost.) in misura minore i magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore i magistrati con retribuzione complessiva inferiore.

Inoltre, anche gli interventi normativi sull'indennità giudiziaria appaiono, per le ragioni già esposte, in contraddizione con il principio per cui il trattamento economico dei magistrati non può ritenersi nella libera disponibilità del Legislativo o dell'Esecutivo, trattandosi di aspetto essenziale per attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza (art. 104, 1° comma Cost.; e *cfr.*, proprio in relazione alla indennità speciale in quanto assoggettata al meccanismo di adeguamento automatico, Corte cost. n. 238 del 1990).

13. L'art. 9, comma 22, cit., sembra al Collegio porsi, altresì, in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in quanto la prefigurata ed incisiva riduzione del trattamento economico finisce per alterare la "proporzione" tra la retribuzione complessiva del magistrato ed il lavoro giudiziario svolto, inteso complessivamente come l'insieme delle attività materiali, delle attività giuridiche, delle responsabilità e degli oneri su di esso gravanti.

Ciò in quanto — riconoscendo la legge come "adeguato" il complessivo trattamento economico solo in quanto integrato dalla indennità speciale — una decurtazione di quest'ultima, a parità dell'attività svolta e degli oneri incontrati (che l'indennità in questione mira, come è noto, a compensare in termini omnicomprensivi), costituisce in sostanza una palese alterazione dei principi di proporzione e adeguatezza degli stipendi.

14. L'ingiustificata ed indifferenziata riduzione dell'indennità giudiziaria a tutti i magistrati, a prescindere dalla posizione giuridico economica e dal trattamento economico complessivo in godimento, costituisce, altresì, di per sé, violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Ciò in quanto, essendo la misura dell'indennità giudiziaria, uguale per tutti i magistrati proprio perché sono uniformi gli "oneri" che essi incontrano nello svolgimento della loro attività, il paradossale risultato della omogenea riduzione percentuale è di compensare in modo minore i magistrati con minore anzianità di servizio, che sono notoriamente impegnati principalmente in sedi disagiate con evidente esposizione a rischi ed oneri spesso di fatto maggiori dei magistrati più anziani.

15. Le disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9 cit., sia nella parte in cui incidono sull'adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati, sia in ordine alla riduzione progressiva dell'indennità giudiziaria, configurano, infine, anche la violazione del principio costituzionale di tutela dell'affidamento ingenerato dai comportamenti del legislatore, del principio costituzionale di leale cooperazione tra i poteri dello Stato, del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza di fronte alla legge di cui all'art. 3 Cost.

15.1. Il discorso deve muovere dalla individuazione della fonte cui è riservata la disciplina e la determinazione del trattamento economico dei magistrati. In assenza di una espressa disposizione costituzionale dedicata alla questione, il punto di riferimento è solitamente costituito dalla ampia riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. E, d'altronde, la prassi si è costantemente indirizzata in tal senso.

Ma occorre stabilire se effettivamente questa sia una soluzione costituzionalmente imposta.

15.2. Intanto, va rammentato che nell'Assemblea costituente vi fu chi, in diverse fasi e occasioni, propose emendamenti che prevedevano esplicitamente la riserva alla legge della disciplina delle retribuzioni dei magistrati. Tali iniziative emendative non furono approvate, lasciando pertanto aperta la possibilità per l'interprete di ricostruire la disciplina costituzionale in materia sulla scorta dei principi.

15.3. In questa prospettiva, si deve, innanzitutto, sottolineare come l'attribuzione tendenzialmente esclusiva al legislatore di tale materia determina, come è pacifico, la sottrazione del trattamento economico dei magistrati alle procedure di contrattazione collettiva o di categoria; e ciò si giustifica con il principio (cui si è accennato) per cui occorre evitare che i magistrati siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri (Corte cost., sentenza n. 1 del 1978).

Tuttavia, il potere di iniziativa unilaterale del legislatore in tema di trattamento economico dei magistrati, dovrà essere svolto nel rispetto del principio di affidamento (ricavabile dall'art. 3 Cost ovvero dall'intero impianto costituzionale) e del principio di leale collaborazione tra poteri costituzionalmente rilevanti.

15.4. In ordine al primo dei principi richiamati, non pare revocabile in dubbio che a fronte del potere legislativo sussista una situazione giuridica di affidamento tutelabile dei magistrati, quantomeno nel senso della esistenza di aspettative generate dai precedenti comportamenti del legislatore, tradottisi nella previgente disciplina legislativa fondata su uno schema prefissato di passaggi di qualifica, progressione economica e adeguamento oggettivo e predeterminato delle retribuzioni (per il riconoscimento del principio di tutela dell'affidamento *cfr.* Corte cost. n. 416 del 1999; nonché, recentemente, Corte cost. n. 282 del 2005). Tutela dell'affidamento che, mentre sul piano della concreta disciplina legislativa dovrà svolgersi mediante il ragionevole bilanciamento tra opposte esigenze costituzionali (per un verso l'indipendenza ed autonomia dei giudici, come si è sottolineato; per altro verso, la compatibilità con gli equilibri della finanza pubblica), non può non riflettersi anche sul piano procedimentale attraverso la previsione di una idonea fase del procedimento legislativo volta ad acquisire (sotto lo specifico riguardo del trattamento retributivo, per quanto rileva nella presente controversia) gli interessi degli appartenenti all'ordine giudiziario. Il che si ricollega alle osservazioni svolte con riferimento alla disciplina costituzionale ricavabile dagli articoli 101, comma 2, 104, comma 1, e 111 della Costituzione, secondo cui il trattamento economico riconosciuto ai magistrati costituisce un aspetto della effettiva tutela della loro indipendenza.

Il necessario intervento delle rappresentanze dei magistrati nell'ambito del procedimento legislativo destinato ad incidere sulle loro retribuzioni, replicando uno schema normativo ormai tipicizzato del procedimento amministrativo, corrisponde, d'altronde, alla effettiva natura di legge-provvedimento non solo, per quanto qui rileva, dell'art. 9, comma 22, ma in generale delle disposizioni legislative che abbiano come oggetto la concreta disciplina del trattamento economico di una circoscritta categoria di lavoratori quali i magistrati.

15.5. Sempre sul piano procedimentale, il pregiudizio della buona fede e dell'affidamento rileva anche sotto altro punto di vista.

L'attribuzione tendenzialmente esclusiva al legislatore di tale materia determina la sostituzione della fonte legislativa alla fonte contrattuale (tipico strumento del lavoro privato). Ciò finisce col far coincidere nella stessa parte (pubblica) la figura di chi detta le regole del rapporto e di chi tali regole deve applicare con effetti nella sfera giuridica di terzi. Appare costituzionalmente necessario, pertanto, che l'impiego dello strumento della legge, anche al fine di recuperare il carattere imparziale della soluzione del contrasto di interessi di cui si è detto, debba essere accompagnato da un meccanismo correttivo idoneo a compensare la sua unilateralità e autoritatività, attraverso una presenza adeguata e formalizzata dei magistrati nella fase della trattativa sulla disciplina economica del rapporto.

15.6. Una diversa soluzione, quale quella applicata in sede di approvazione della disciplina legislativa impugnata, produce altresì (e per le stesse ragioni appena esposte) la violazione dell'art. 3 Cost. sotto i due profili della violazione del principio di ragionevolezza e della violazione della parità di trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori (anche se si consideri il solo ambito dei rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche), le quali sono protette dal contratto contro eventuali modificazioni *in peius* da parte dei datori di lavoro.

15.7. La traduzione della tutela dell'affidamento in norma di carattere procedimentale, nei termini che si sono detti, appare conforme, altresì, al principio di leale collaborazione tra i poteri costituzionali, secondo lo schema tipico che la Corte costituzionale ha più volte affermato per quanto concerne la relazione tra Stato e Regioni. Sia che lo si definisca come potere giudiziario ovvero come ordine giudiziario, o come funzione di controllo (da collocare, nel quadro della separazione dei poteri statuali, accanto alla funzione normativa e alla funzione attuativa delle norme) non sembra in discussione la circostanza che queste formule siano semplicemente riassuntive di una complessiva disciplina costituzionale (essenzialmente ricavabile dal Titolo IV della Costituzione), che delinea una organizzazione complessa, caratterizzata da un dato: che i provvedimenti giurisdizionali (*in primis* le sentenze) non possono essere posti nel nulla o modificati da altre autorità (collocate al di fuori dell'organizzazione giudiziaria). Il che, in definitiva, esprime proprio la natura indipendente e autonoma del potere giudiziario, rispetto agli altri poteri dello Stato. Indipendenza che — come si è più volte sottolineato — deve essere tutelata anche sotto il profilo del trattamento economico dei magistrati appartenenti all'ordine giudiziario.

Si può concludere sul punto parafrasando quanto, recentemente, la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con riferimento al principio di leale collaborazione «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice (…) cui consegue l'applicazione di quel "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento" degli esponenti o titolari delle figure organizzatorie costituzionalmente implicate "a salvaguardia delle loro competenze"» (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005) (così sentenza n. 33 del 2011).

16. In conclusione, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale deve essere sospeso il giudizio e trasmessi gli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 della Costituzione, nonché per la violazione del principio costituzionale della tutela dell'affidamento e del principio costituzionale di leale collaborazione tra poteri dello Stato, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione.

Sospende il presente giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

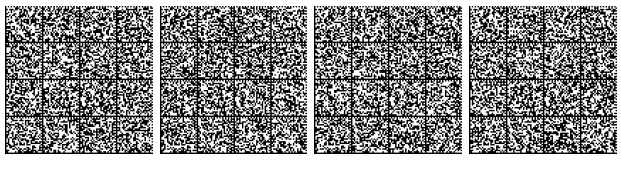
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 2 novembre 2011.

Il Presidente: RAVALLI

L'estensore: MANCA

12C0124



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo all'ordinanza del Tribunale di Lecce 3 novembre 2011, n. 36. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 12 del 21 marzo 2012).

Nella sopra indicata *Gazzetta Ufficiale*, per mero errore materiale, è stato pubblicato il testo della citata ordinanza, difforme dall'originale, che correttamente si riporta qui di seguito:

Ordinanza del 3 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Lecce

nel procedimento penale a carico di Gallo Vincenzo ed altri

IL TRIBUNALE ORDINARIO

All'udienza del giorno 3 novembre 2011, nel processo nei confronti di Guagnano Pietro più altri, decidendo in ordine alle questioni preliminari sollevate dalla difesa degli imputati, sentite le parti, e sciogliendo la riserva di cui al verbale dell'udienza del 20.10.2011, il Tribunale ha pronunziato la seguente ordinanza.

Le difese degli imputati hanno sollevato diverse questioni preliminari, che questo tribunale ha contestualmente, all'odierna udienza, deciso con separata ordinanza ai sensi dell'art. 491 c.p.p.

Residua la questione relativa alla competenza territoriale di questo tribunale nei confronti degli imputati Baldassarre, Kobau, Mungai e Gallo — che tempestivamente già all'udienza preliminare la sollevarono — in relazione al delitto di truffa aggravata di cui al capo *C)*, che si affronta in questa separata sede per la non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità, che ne discende, delle disposizioni di cui agli artt. 12 lett. *c)* e 16 c.p.p. per contrasto con gli artt. 25 e 3 Cost.

La difesa degli imputati Baldassarre, Gallo, Kobau e Mungai eccepisce infatti l'incompetenza territoriale di questo tribunale, rilevando che, posto che i suddetti imputati rispondono del solo reato di truffa di cui al capo *C)*, e che lo stesso debba ritenersi consumato in Milano ove avvenne la percezione del profitto (e cioè, il pagamento del canone del contratto di leasing a natura truffaldina secondo l'impostazione accusatoria), sia quindi da individuarsi nel tribunale di Milano l'A.G. competente a conoscere dei fatti loro ascritti nel presente processo, stante l'asserita inoperatività della regola di cui all'art. 16 c.p.p. — che, nelle ipotesi di processo avente ad oggetto reati connessi ma commessi in luoghi diversi, vuole la competenza radicarsi con riferimento a quella propria del reato più grave — nel caso in cui il reato più grave (nel caso in oggetto, il falso ideologico di cui al capo A, punito con la reclusione sino a sei anni e contestato al solo coimputato Naccarelli; nonché — ma lo si evidenzia solo a titolo eventuale, perché l'aggravante di cui all'art. 61 n. 2 c.p. non è contestata in relazione a tale reato — il falso ideologico di cui al capo *B)* contestato a Solombrino e Brunetti) non sia contestato a tutti gli imputati.

Va poi sottolineato che gli imputati Brunetti, De Leo, Ricercato e Solombrino, pur rispondendo tutti del reato di truffa di cui al capo *C)*, come unica imputazione o comunque come imputazione non retta da contestato nesso di connessione teleologica con alcun altro reato loro ascritto, non hanno eccepito l'incompetenza territoriale, che il solo De Leo aveva peraltro sollevato invece all'udienza preliminare; deve pertanto ritenersi che, in forza della prevalente giurisprudenza della Suprema Corte, la questione circa l'eventuale incompetenza di questo Tribunale nei loro confronti

non possa essere neppure rilevata di ufficio; in ogni caso, occorre rilevare, dette difese si sono peraltro quasi tutte opposte all'accoglimento della eccezione, che comporterebbe per loro la sottoposizione al giudizio di un giudice particolarmente lontano e difficile da raggiungere.

Tanto premesso, questione preliminare alla decisione sulla fondatezza dell'eccezione è la verifica in ordine al luogo di consumazione del reato di truffa, per come contestato, osservandosi che il capo di imputazione fa riferimento ad una pluralità di luoghi, indicando sia Lecce che Milano. Poiché ovviamente è di difficile ipotizzabilità che un reato commesso in danno di un unico soggetto possa dirsi consumato contemporaneamente in due distinti luoghi, occorre arricchire di più penetranti considerazioni il tradizionale insegnamento della Suprema Corte, che ricorda che la competenza debba essere indagata fondamentalmente con riferimento al fatto per come contestato in capo di imputazione. Nel caso in oggetto, tale insegnamento, per la duplicità dei luoghi di consumazione indicati, non si mostrerebbe sufficiente a risolvere il problema; e ciò tanto più che detta duplicità di indicazione non comporta necessariamente una situazione equiparabile a quella dell'incertezza sul luogo di consumazione del reato, che deve condurre all'applicazione delle regole residuali di cui all'art. 9 c.p.p. (tra le quali rileverebbe, nell'eventuale inapplicabilità di quelle sancite dai primi due commi della norma, quella residuale assegnatrice di competenza al giudice presso il quale è istituito il p.m. che ha per primo ha iscritto la notizia di reato, e che quindi radicherebbe la competenza presso questo Tribunale). Invero, posta la *ratio* essendi delle norme in tema di competenza, che costituiscono per così dire il «precipitato processuale» del principio del giudice naturale precostituito per legge, dettato a garanzia del diritto delle parti ad un giudice imparziale e che per tale ragione non possa essere scelto da una parte in danno dell'altra, lo stato di incertezza che legittima il ricorso alle regole suppletive di cui all'art. 9 c.p.p. non può che essere quello assoluto e non risolvibile allo stato degli atti, e non già quello superabile in base ad una lettura logica dell'imputazione.

A tal proposito, va quindi osservato che non può contestarsi che il reato di truffa sia da considerarsi commesso in Milano, anche alla stregua della formulazione del capo di imputazione che, indicando come luoghi di consumazione sia Lecce che Milano, non solo non esclude quest'ultimo ma anzi, dovendosi rifiutare una altrimenti inconcepibile duplicazione dei luoghi di commissione, non può che indicare alternativamente, leggendo l'imputazione secondo logica, o il luogo ove si è verificato il danno (e cioè Lecce) e quello in cui è stato conseguito il profitto (Milano), o in ulteriore alternativa il luogo di perfezione del reato di truffa (ove è stato concluso il contratto truffaldino) e quello di conseguimento del suo profitto. Risulta invero dagli atti che i canoni del contratto di leasing, costituenti il profitto del reato, dovessero essere pagati alla Selma Bipiemme Leasing Spa, che ha sede in Milano, su di un c/c accesso presso la Banca Popolare di Milano, anch'essa con sede principale in Milano, presso un'agenzia avente ancora una volta sede in Milano (per la precisione l'agenzia n. l in v.le Corsica 31: *cfr.* pag. 7 del contratto col quale il Comune di Lecce «subentrò» alla Socoge nei rapporti con Selambipiemme); laddove peraltro, secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, è pacifico che il luogo di consumazione del reato sia quello in cui si realizza il profitto ingiusto, atteso che è nel momento in cui l'agente lo percepisce che si realizza la definitiva perdita patrimoniale, e cioè il correlativo evento di danno, in capo alla vittima del reato. In ogni caso, quand'anche si intendesse invece ricorrere uno stato di ambiguità sconfinante in una condizione di incertezza assoluta legittimante il ricorso ai criteri suppletivi di cui all'art. 9 del c.p.p., egualmente dovrebbe accedersi alla competenza del tribunale di Milano, posto che ivi deve ritenersi, comunque, essersi consumata l'ultima parte dell'azione con la percezione del profitto.

Come si è detto, però, il reato di truffa risulta connesso, ai sensi dell'art. 61 n. 2 c.p., e quale reato fine rispetto al reato mezzo, al delitto di falso contestato sub capo *A)* al solo coimputato Naccarelli; tanto premesso, occorre quindi accertare, in base alla vigente normativa, se le regole stabilite dall'art. 16 c.p.p. in relazione ai casi di connessione ex art. 12 c.p.p., operino lo spostamento di competenza determinato dalla connessione nei confronti di tutti gli imputati, o se invece tale effetto operino solo nei confronti di coloro cui sia contestata anche l'imputazione dotata di *vis adtractiva*.

L'ultima tesi è allo stato quella oggetto del favore della prevalente giurisprudenza di legittimità; possono ad es. citarsi: Sez. l, Sentenza n. 24583 del 28 maggio 2009: «La continuazione è idonea a determinare lo spostamento della competenza per connessione al sensi dell'art. 12, lett. *b)*, cod. proc. pen., solo se l'episodio in continuazione riguarda lo stesso o, se sono più d'uno gli stessi imputati.» La stessa sentenza richiama i precedenti offerti da Sez. l, 9 marzo 1995, n. 3385, Pischedda, massima n. 200702, cui adde: Sez. 3, 30 luglio 1993, n. 1744, Bernardini, massima n. 194469; Sez. l, 10 gennaio 1996, n. 84, Amonti, massima n. 205124; Sez. 4, 12 agosto 1996, n. 1999, Acampora, massima n. 206293; Sez. l, 25 marzo 1998, n. 1783, Apreda, massima n. 210417; Sez. l, 8 giugno 1998, n. 3357, Sama, massima n. 210881; Sez. 1, 12 novembre 1999, n. 6226, Zagara, massima n. 214834; Sez. 1, 10 giugno 2004, n. 37156, La Perna, massima n. 229533; Sez. 4, 7 novembre 2006, n. 11963, Galletti, massima n. 236276; cui adde: Sez. 1, 22 aprile 2008, n. 19811, Orbito, non massimata; possono inoltre richiamarsi anche:

Sez. 1, Sentenza n. 38170 del 23 settembre 2008: «La connessione fondata sull'astratta configurabilità del vincolo della continuazione è idonea a determinare lo spostamento della competenza soltanto quando l'identità del

disegno criminoso sia comune a tutti i compartecipi, giacché l'interesse di un imputato alla trattazione unitaria di fatti in continuazione non può pregiudicare quello del coimputato a non essere sottratto al giudice naturale».

Sez. 4, Sentenza n. 10122 del 17 gennaio 2006: «La continuazione è idonea a determinare lo spostamento della competenza per connessione solo se l'episodio in continuazione riguardi lo stesso imputato o, se sono più di uno, gli stessi imputati, giacché l'interesse di un imputato alla trattazione unitaria di fatti in continuazione non può pregiudicare quello del coimputato a non essere sottratto al giudice naturale secondo le regole ordinarie della competenza»; negli stessi testuali termini vedi anche Sez. 1, Sentenza n. 37156 del 10 giugno 2004, nonché, più risalente, Sez. 1, Sentenza n. 6226 del 12 novembre 1999; che statuiva, in termini più ampi: «In tema di competenza determinata dall'ipotesi di connessione oggettiva fondata sull'astratta configurabilità del vincolo della continuazione fra le analoghe, ma distinte fattispecie di reato ascritte ai diversi imputati, l'identità del disegno criminoso perseguito è idonea a determinare lo spostamento della competenza per connessione, sia per materia, sia per territorio, solo se l'episodio o gli episodi in continuazione riguardino lo stesso o — se sono più di uno — gli stessi imputati, giacché l'interesse di un imputato alla trattazione unitaria dei fatti in continuazione non può pregiudicare quello del coimputato in uno di quei fatti a non essere sottratto al giudice naturale secondo le regole ordinarie della competenza. Ne consegue che, al di fuori delle ipotesi di continuazione riferibili a una fattispecie monosoggettiva o a una fattispecie concorsuale, in cui l'identità del disegno criminoso sia però comune a tutti i compartecipi, il vincolo della continuazione non è in grado di determinare alcuna attribuzione e conseguente spostamento di competenza, ai sensi dell'art. 15 o 16 cod. proc. pen., ma produce i suoi effetti solo sul piano sostanziale ai fini della determinazione della pena ai sensi dell'art. 671 stesso codice».

Vanno inoltre rammentate, per l'esplicito riferimento ivi contenuto anche all'ipotesi di connessione data dalla connessione teleologica di cui all'art. 12 lett. *c)* c.p.p., anche Sez. 3, Sentenza n. 2731 del 26 novembre 1999, che statuisce che «Non si verifica spostamento della competenza per connessione prevista dall'art. 12 lett. *b)* e *c)* c.p.p., qualora i reati siano stati commessi da soggetti diversi. Ed invero, in tal caso, mancando l'unità del processo volitivo tra il reato mezzo ed il reato fine, ricorre solo una ipotesi di connessione di natura eventualmente probatoria che non produce lo spostamento di competenza, né per materia né per territorio, tanto più che l'interesse di un imputato alla trattazione unitaria dei procedimenti per reati commessi in continuazione o connessi teleologicamente non può pregiudicare quello del coimputato (o dei coimputati) a non esser sottratto al giudice naturale secondo le regole ordinarie della competenza»; di eguale segno anche Sez. 1, Sentenza n. 1495 del 2 dicembre 1998, che statuisce che «Non si verifica spostamento della competenza per connessione prevista dall'art. 12, lettere *b)* e *c)* cod. proc. pen., qualora i reati siano stati commessi da soggetti diversi. Ed invero, in tal caso, mancando l'unità del processo volitivo tra 11 reato-mezzo e 11 reato-fine, ricorre solo un'ipotesi di connessione di natura eventualmente probatoria che non produce lo spostamento di competenza per materia previsto dall'art. 15, stesso codice, tanto più che l'interesse di un imputato alla trattazione unitaria di procedimenti per reati commessi in continuazione o connessi teleologicamente non può pregiudicare quello del coimputato (o dei coimputati) a non essere sottratto al giudice naturale secondo le regole ordinarie della competenza».

Tale principio è stato quindi più volte confermato dalla Suprema Corte anche con riferimento ad ipotesi in cui la causa di connessione risiedesse non solo nella continuazione, ma anche nella ricorrenza del nesso teleologica ai sensi dell'art. 12 lett. *C)* c.p.p., ma il reato «attrattivo» non fosse contestato a tutti gli imputati, stabilendo l'impossibilità di sottrarre al suo giudice naturale chi non avesse ricevuto contestazione del reato dotato di *vis adtractiva*: si ricordano a tal proposito, oltre alle numerose sentenze indicate dalla difesa, anche Sez. 4, Sentenza n. 27457 del 10 marzo 2009, che ha statuito che «Ai fini della configurabilità della connessione teleologica prevista dall'art. 12 , lett. *c)*, cod. proc. pen., è richiesto che vi sia identità fra gli autori del reato fine e quelli del reato mezzo; negli stessi termini è inoltre Sez. 2, Sentenza n. 39777 del 26 settembre 2007, nonché Sez. 3, Sentenza n. 2731 del 2000 (che si segnala perché affronta anche il tema dell'eventuale rilevanza della ricorrenza della causa di connessione di cui all'art. 12 lett. *a)* c.p.p., richiedendo che essa valga per tutti gli imputati di tutti i reati connessi), Sez. 3, Sentenza n. 2731 del 26 novembre 1999, Sez. l, Sentenza n. 3357 dell'8 giugno 1998, Sez. 1, Sentenza n. 1783 de/ 25/03/1998, Sez. 1, Sentenza n. 6908 del 18 dicembre 1996, Sez. 1, Sentenza n. 3385 del 9 marzo 1995.

È tuttavia bene rilevare che, a parere di questo Tribunale, l'unica interpretazione fedele al testo del combinato disposto degli artt. 16 e 12 c.p.p. appare essere quella che esclude la *vis adtractiva* solo in relazione alle ipotesi in cui la causa di connessione riposi esclusivamente nell'appartenenza dei reati ad un medesimo disegno criminoso: ipotesi in relazione alla quale il dato testuale offerto dall'art. 12 lett. *b)* c.p.p. — che espressamente riconduce l'ipotesi di connessione al caso in cui uno stesso imputato sia accusato di più fatti commessi in continuazione tra loro — offre un appiglio testuale e certo all'interpretazione citata. Invece, per quel che riguarda i casi in cui la causa di connessione debba essere rinvenuta nella esistenza di un nesso di strumentalità diretta tra i reati, essendo stato l'uno commesso al precipuo scopo di poter consumare l'altro — come è nel caso in oggetto in cui, secondo l'ipotesi accusatoria, il delitto di falso di cui al capo *A)*, dotato di *vis adtractiva* perché più grave di quello di truffa, è stato finalizzato alla consumazione di tale ultima fattispecie la lettera della norma di legge ordinaria, frutto peraltro di quella che appare essere una

non casuale rivisitazione legislativa evidenziata dall'interpretazione storica, non offre alcun appiglio testuale a quella che è l'interpretazione fatta propria dalla sentenze citate, la quale, come si è avuto modo di rilevare, poggia non già sul dato testuale della norma processuale, quanto piuttosto sull'interesse dell'imputato a non essere distratto dal proprio giudice naturale precostituito per legge, cui piega la lettera della norma andando oltre quella che ne potrebbe essere un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Va infatti a tal proposito richiamata la sentenza C. Cass. Sez. 5, n. 10041 del 1998 nonché Sez. 6, Sentenza n. 37014 del 2010, le quali muovono la loro esegesi del dato normativo in forza di un convincente ricorso al criterio storico, legato alle modifiche che l'art. 12 lett. *c)* c.p.p. ha subito nel tempo; in particolare la seconda delle due citate sentenze espressamente statuisce: «L'art. 12 c.p.p., lett. C prevedeva nel suo testo originario la locuzione "se una persona è imputata di più reati, quando gli uni sono stati commessi per eseguire od occultare gli altri". La legge 8/1992 elimina il riferimento al medesimo soggetto autore dei più reati ed inserisce un testo sovrapponibile a quello che configura anche le residue ipotesi di cui alla circostanza aggravante di cui all'art. 61 c.p., n. 2, in particolare prevedendo che sussiste la connessione anche quando "dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi ... per assicurare al colpevole o ad altri ... l'impunità". La legge n. 63 del 2001 mantiene l'esclusione del riferimento al medesimo autore dei più reati e limita la connessione ai reati commessi gli uni per eseguire o per occultarne gli altri: la relazione volta a garantire l'impunità non esce dal sistema della rilevanza procedurale, ma è collocata tra le situazioni che determinano il collegamento delle indagini, ai sensi dell'art. 371 c.p.p., comma 2, lett. B. Sono pertanto relazioni normativamente del tutto diverse quella volta all'occultamento di un reato e quella volta ad assicurare, a sè o ad altri, l'impunità.

La norma, disponendo ora che vi è connessione di procedimenti quando dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi per eseguire o occultare gli altri, individua un legame che è innanzitutto oggettivo: il riferimento normativo è alla relazione oggettiva tra le diverse condotte di reato, che risultano collegate dal particolare legame della finalità di eseguire o occultare.

Ed in effetti storica dottrina penalistica insegnava che la fattispecie del reato commesso per occultarne un altro, di cui all'art. 61 c.p., n. 2, presuppone "che sia stato commesso (consumato o tentato) dall'agente o da altri, e che poi (senza considerazione del tempo trascorso) siasi commesso un altro reato per occultare il primo", mentre l'impunità di un altro reato attiene all'"intento di sottrarsi alle conseguenze penali derivanti dal reato stesso". Cass. Sez. 5, sent. 3479 del 14 febbraio – 16 aprile 1984, Maggi confermava l'insegnamento secondo cui nel caso di reato commesso per occultarne altro o per conseguirne l'impunità, per sè o per altri, il primo reato doveva essere stato consumato "dall'agente o da altri"". Le vicende dell'istituto e la connessione con gli aspetti penali sostanziali attestano la natura innanzitutto oggettiva della relazione: ciò che rileva è il rapporto tra i reati prima di quello tra soggetti, sicché non è necessario che gli autori dei due reati siano medesimi.

In termini esatti questa Corte suprema si è già espressa con la sentenza di Sez. 5, sent. 10041 del 13 giugno – 22 settembre 1998, che ha giudicato sufficiente la connessione oggettiva, prescindendo dall'identità degli autori, proprio valorizzando il dato normativo obiettivo, per cui "diversamente sarebbe da considerarsi del tutto irrilevante la modifica apportata all'originaria disposizione normativa dal d.l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito nella legge 20 gennaio 1992, n. 8, che, eliminando il precedente riferimento ad un unico imputato o ai medesimi imputati concorrenti — (diversamente da quanto previsto alla lett. *b)* — ha privilegiato e mantenuto con la nuova formulazione della lett. *c)* art. 12 citato, quale criterio per la ricorrenza dell'ipotesi di connessione, il solo requisito oggettivo del nesso teleologico". Insegnamento che ovviamente rileva sia per il nesso teleologico — come era nella specie — che ed a maggior ragione per quello "consequenziale", volto all'occultamento, o ad assicurare impunità».

Si pone quindi il problema della compatibilità di tale interpretazione — che questo Tribunale accoglie in quanto è senz'altro la più aderente al testo della norma ed all'intenzione del Legislatore ordinario quale disvelato dalle modifiche che lo stesso ad essa ha apportato, e la cui recente riaffermazione dopo il precedente del 1998 impedisce di ritenere «diritto vivente» la diversa interpretazione offerta dalle altre numerose sentenze citate — col principio del giudice naturale precostituito per legge.

A parere del Tribunale, non basterebbe obbiettare che la norma nascente dal combinato disposto degli artt. 16 e 12 lett. *c)* c.p.p. è appunto legge precostituita al fatto e, individuando il giudice competente in forza di precisi legami (quali quello di mezzo a fine) colleganti i fatti reati, potrebbe apparire non derogare affatto al concetto di «giudice naturale», inteso appunto quale giudice che rispetto al fatto abbia una competenza a conoscere discendente dalla natura del fatto, sia pur valutato nel suo complesso, comprensivo dei legami teleologici con un altro fatto reato in ipotesi più grave: si tratterebbe, invero, di un argomentare interpretativo, a parere del Tribunale, non corretto.

In primo luogo, proverebbe troppo, in quanto tale definizione del fatto «ampliato al complesso del suo contesto» — quale parametro da utilizzare per verificare la «naturalità» del giudice rispetto ad esso — potrebbe essere esteso anche al caso della continuazione, in relazione alla quale il Legislatore ordinario ha invece senz'altro adottato la già

citata differente soluzione evidenziata dal testo dell'art. 12, lett. *b)*, c.p.p., rispetto alla quale quella dettata per l'art. 12 lett. *c)* c.p.p. presterebbe il fianco a censure di costituzionalità sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., non apparendo ricorrere alcuna ragione che possa condurre a giustificare una così marcata differenza di disciplina tra le due ipotesi e, quindi, diversità di trattamento tra imputati che, rispetto al fatto ed alla necessità di individuarne il giudice naturale, si troverebbero in posizioni sostanzialmente assimilabili.

In secondo luogo, finirebbe con sfumare troppo il legame tra giudice e fatto, ponendolo nelle mani di una incontrollabile discrezionalità non solo del Legislatore ordinario, ma anche del titolare del potere di definizione del fatto oggetto del processo, e cioè il p.m., che è la parte che esercita l'azione penale e quindi, con la propria domanda, ne determina il contenuto e, per questa via, detiene un potenziale potere di scegliere il giudice competente. La questione, come può comprendersi, appare quindi comportare l'analisi di complessi profili ed implicazioni, dovendosi da un lato considerare approfonditamente la *ratio* delle norme sulla competenza — che svolgono la loro disciplina rispetto al fatto contestato — e la loro relazione col principio del giudice naturale precostituito per legge, e dall'altro il rilievo processuale che assumono, o meglio in genere non assumono, i mutamenti marginali del fatto ravvisabili tra quanto eventualmente ritenuto dal giudice in sentenza in difformità rispetto a quanto oggetto di contestazione.

Preliminare ad ogni ulteriore riflessione, appare quindi dover essere quella relativa al rilievo costituzionale delle norme sulla competenza del giudice, in quanto «precipitato processuale», per così dire, del principio del giudice naturale precostituito per legge.

Può dirsi senz'altro assodato che il principio del giudice naturale precostituito per legge, sancito dall'art. 25 della Costituzione, sia a tutela dell'interesse delle parti a che la loro controversia sia giudicata da un giudice imparziale, e per tale ragione un giudice che nessuna parte possa scegliersi in danno dell'altra: ed a tale esigenza assolve il principio della precostituzione per legge, essendo sottratta alle parti e rimessa alla legge la determinazione, in via generale ed astratta, del giudice competente a conoscere di determinate categorie di cause.

Tanto ancora non spiega, però, il senso ed il perché del principio costituzionale che vuole il giudice non solo precostituito per legge, ma anche «naturale», e cioè così non a caso riecheggiando, a parere di chi scrive, la nota e risalente contrapposizione tra ius positum e ius naturalis — un giudice «naturalmente» competente rispetto al fatto, e per tale ragione, per convenzione diffusa, ritenuto da identificarsi nel giudice del luogo ove il fatto è avvenuto, in questo stretto legame naturalistico tra giudice ed il luogo di verificazione del fatto apparendo trovare compiuta espressione il principio del c.d. giudice naturale.

Poiché l'art. 25 Cost. non appare esprimere esigenze diverse da quelle di apprestare garanzia costituzionale al diritto delle parti ad un giudice imparziale e che altri non possa scegliere in loro danno, non resta che, logicamente, ritenere che, mentre il principio della precostituzione per legge intenda in primo luogo escludere che una parte (ivi compreso il p.m.) possa scegliersi il proprio giudice in danno dell'altra, quello della «naturalità» abbia inteso porre un limite al potere dello stesso legislatore di scegliersi arbitrariamente, ed imporre ad una o più parti ritenute in ipotesi ostili al sistema, un giudice che possa essere favorevole a detto legislatore (inteso quale una determinata maggioranza politica storicamente affermatasi, o anche un regime prolungantesi nel tempo per assenza di ricambio politico), o allo Stato o a sue articolazioni, in danno di determinate categorie di cittadini, avvertite come politicamente avverse o per le più svariate ragioni meritevoli di persecuzioni; sotto tale profilo, la norma appare quindi assolvere, da un'altra angolazione, ad un'esigenza analoga a quella del divieto di istituzione di giudici speciali, ai sensi dell'art. 102 comma 2 Cost.; il tutto, per inciso, a conferma dell'estrema importanza che la Carta costituzionale assegna alla giurisdizione ed alla sua effettiva imparzialità quale essenziale ed indefettibile momento di garanzia nella risoluzione dei conflitti pubblici e privati.

Deroghe alla rigida applicazione del principio appaiono quindi costituzionalmente corrette solo in quei casi eccezionali in cui venga in risalto la necessità di apprestare rimedio alla lesione, che altrimenti ne deriverebbe, ad altro principio dotato di rilievo costituzionale; così, ad es., spesso si ricorda la disciplina della rimessione del processo, che serve egualmente a garantire il rispetto del principio di imparzialità del giudice nonché l'esercizio del diritto di difesa, sottraendo la decisione ad un giudice condizionabile dal contesto ambientale, che potrebbe anche condizionare i testi e lo stesso difensore; analoghe le esigenze di imparzialità sottese all'altra eccezione al principio del giudice naturale precostituito per legge, offerta dalla disciplina dell'art. 11 c.p.p. (laddove, si noti, la sottrazione del processo al suo giudice naturale è logico che valga per tutti gli imputati, atteso che anche coloro che non rivestono la qualifica di magistrato potrebbero risentire o godere, a seconda dei casi, delle influenze distorsive che quella qualifica di una delle parti del processo possa determinare sul corretto accertamento del fatto); ed appare opportuno ricordare, a tal proposito, che la necessità di speditezza del processo, pur richiamata in diverse pronunzie della Suprema Corte e della stessa Corte costituzionale a fondamento della legittimità della disciplina delle preclusioni dettate dagli artt. 21 commi 2 e 3 e 491 c.p.p., non è mai stata ritenuta principio di tale rilevanza da consentire di derogare al principio del giudice naturale

precostituito per legge, essendosene ritenuta solo la idoneità a giustificare limiti temporali in ordine alla rilevabilità delle questioni di incompetenza.

Non deve infatti cadersi nell'equivoco di ritenere che la costituzionalizzazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111 comma 2 Cost.) consenta deroghe ad altri principi costituzionali, atteso che:

a) ciò sarebbe illogico rispetto ad una gerarchia tra valori costituzionali, che generalmente si ritiene ravvisabile pur all'interno dei principi espressi dalla Carta fondamentale, e che non pare poter porre il principio del giudice naturale — la cui rilevanza e significatività ai fini della garanzia della imparzialità del giudice si è illustrata — in posizione subordinata rispetto a quello della c.d. ragionevole durata del processo;

b) inoltre, la individuazione del giudice e delle sue garanzie di imparzialità ed indipendenza appaiono porsi come un *prius* logico e funzionale rispetto alla stessa possibilità di pervenire ad un processo che, oltre che di ragionevole durata, sia anche giusto come l'art. 111 Cost. stabilisce già al comma 1, con norma il cui enunciato, ponendosi ad apertura della stessa disposizione costituzionale, ben ne chiarisce la prevalente importanza rispetto a quello della durata ragionevole;

c) infine, l'art. 111 comma 2 Cost. espressamente stabilisce che la garanzia della ragionevole durata del processo sia affidata alla legge, ma questa non può ovviamente porsi in contrasto con i principi costituzionali, e tanto meno con quelli relativi al fondamentale requisito della garanzia della imparzialità del giudice.

Le questioni sulla competenza del giudice mostrano quindi tutta la loro estrema importanza di principio e devono essere valutate con la dovuta attenzione; ed infatti, pur vero che la lesione del principio astratto può risultare irrilevante nel concreto allorché, non sollevando la questione tempestivamente, tutte le parti dimostrino all'evidenza di ritenersi comunque garantite da un determinato giudice, pur eventualmente incompetente, di talché questo non può essere inteso come scelto da una parte o dal legislatore in danno di una delle parti, diversamente è a dirsi allorché, come nel caso in oggetto, taluna delle parti invochi il rispetto del principio del suo giudice naturale.

Orbene, tanto premesso, occorre rilevare che ancorare le valutazioni sulla competenza al fatto per come contestato in imputazione — come è costante insegnamento della Suprema Corte — introduce nel processo un elemento valido a garantire il pieno rispetto del principio del giudice naturale precostituito per legge, anche con riferimento alle ipotesi di connessione di cui all'art. 12 lett. *C)* c.p.p., solo nei limiti in cui, ovviamente, da un lato si accolga una nozione delimitata e ristretta del fatto quale singolo fatto reato, e, dall'altro, ogni mutamento di detto fatto, idoneo a comportare una diversa competenza del Giudice, sia idoneo ad assumere un rilievo processuale dando luogo all'attivazione di meccanismi idonei ad evitare che il p.m. possa strumentalmente scegliere di contestare un fatto diverso da quelle effettivamente verificatosi, al solo fine di incidere sulla competenza.

Deve quindi ritenersi che la vigente disciplina derivante dal combinato disposto degli artt. 12 lett. *C)* e 16 c.p.p. introduce una nozione di fatto-reato che, ampliata al contesto in cui il fatto è maturato ed ai nessi di strumentalità o fine che lo legano ad altri reati, appare ai fini della determinazione degli effetti della connessione sulla competenza, troppo ampia ed idonea a ledere il principio del giudice naturale; ed occorre rilevare che l'attuale disciplina processuale non offre alcuna valida tutela nemmeno sussidiaria contro tale rischio, che possa valere a condurre ad una valutazione di irrilevanza della questione nel presente processo.

Ed invero, contro il rischio che il giudice venga scelto da altri in danno dell'imputato, mediante un'arbitraria formulazione dell'imputazione, è ravvisabile una tutela solo tardiva oltre che del tutto insufficiente nell'art. 521 c.p.p., che al principio in oggetto offre una tutela solo indiretta ed incompleta, in quanto stabilita a garanzia del diritto dell'imputato a difendersi da un fatto specifico ed a tutela del rischio di vedersi condannato per un fatto diverso da quello in ordine al quale si è apprestata difesa, prevedendosi che, qualora il giudice ravvisi una diversità del fatto rispetto a quello oggetto della contestazione operata dal p.m., debba rimettere gli atti a quest'ultimo rifiutando l'emissione di sentenza. Si tratta, come si diceva, di una tutela però indiretta ed insufficiente, atteso che la giurisprudenza della Suprema Corte si è ripetutamente espressa nel senso che l'accertamento in sentenza di un luogo di consumazione del fatto diverso da quello indicato nell'imputazione non dia tendenzialmente luogo ad una immutazione del fatto rilevante ai sensi dell'art. 521 comma 2 c.p.p., a meno che tale immutazione non comporti l'emergere di nuove esigenze difensive; inoltre, è senz'altro certo che la mera esclusione di una circostanza non potrebbe assurgere ad alcun rilievo neanche ai sensi dell'art. 521 comma 2 c.p.p.. Ne consegue che, laddove il p.m., magari anche agendo da inconsapevole strumento della p.g. o di una callida p.o., si trovasse a contestare la ricorrenza di una circostanza aggravante insussistente — ad es. quella di cui all'art. 61 n. 2 c.p., nel caso che interessa — al solo fine di influire sulla competenza territoriale o per materia del giudice, l'imputato cui quella aggravante fosse estranea si vedrebbe privato, per atto di parte, del suo diritto al giudice naturale precostituito per legge, senza alcuna possibilità di vedersi riconosciuto tale suo diritto nel successivo corso del processo.

Di talchè appare evidente come non sia nell'art. 521 comma 2 c.p.p. che possa rinvenirsi una tutela costituzionalmente adeguata del principio di cui all'art. 25 comma 1 Cost., a cui garanzia è necessario che il giudice possa rilevare e dichiarare la propria incompetenza ogni qualvolta la cognizione del fatto reato sia, senza ragione dotata di rilievo costituzionale, sottratta al suo giudice naturale ed attribuita ad altro giudice.

Neppure sfugge a questo giudice che una compiuta tutela del diritto dell'imputato al suo giudice naturale precostituito per legge, richiederebbe la possibilità per detta parte di far valere la violazione delle norme sulla competenza, specie se discendente da dolo dell'altra parte o di terzi, anche oltre il termine di cui all'art. 491 c.p.p., laddove la giurisprudenza appare invero orientata in senso difforme (*cfr.* ad es. Sez. 2, Sentenza n. 24736 del 26 marzo 2010), ma la questione — cui peraltro una almeno parziale soluzione positiva è offerta dalla costante giurisprudenza della Suprema Corte che insegna che, se tempestivamente sollevata, la questione di incompetenza può essere accolta anche allorchè, dopo l'iniziale rigetto, essa risulti fondata nel corso del dibattimento (*cfr.* ad es. Sez. l, Sentenza n. 23907 del 2010 «La possibilità, prevista dall'art. 23 c.p.p. di dichiarare nel dibattimento di primo grado l'incompetenza per qualsiasi causa non pone un'eccezione alle regole preclusive specificamente previste in relazione alla competenza per territorio, ma implica semplicemente il riferimento ad una questione competenza che ancora possa ritenersi aperta, perché tempestivamente sollevata in udienza preliminare e riproposta nella fase degli atti introduttivi al dibattimento e non ancora decisa» come ritenuto anche da sez. l n. 3217 del 3 luglio 1992; sez. 4 n. 41991 del 15 maggio 2003; sez. l n. 2492 del 24 maggio 1993; sez. 6 n. 8587 del 30 novembre 2000; sez. 6 n. 33435 del 4 maggio 2006, Battistella; ancora: sez. l, n. 6485 del 17 dicembre 1998, Confl. comp. in proc. Abbellito; Sez. 6, n. 29821 del 22 giugno 2001, Bonaffini; Sez. 2, n. 4441 del 2 dicembre 2008, Conte) — non è rilevante nel presente processo, e semmai valuterà la Corte costituzionale se affrontarla d'ufficio ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27 della legge n. 87/1953 (anche se il precedente di cui alla sentenza n. 349 del 2000 potrebbe indurre a ritenere il contrario).

Non appare pertanto manifestamente infondata, ed è senz'altro rilevante ai fini della decisione nel presente processo, la decisione in ordine alla competenza, e quindi in ordine alla legittimità costituzionale o meno della norma che la regola, nascente dal combinato disposto degli artt. 12 lett. *c)* e 16 c.p.p., nella parte in cui consente che, in caso di connessione teleologica tra reati, la competenza spetti per tutti e nei confronti di tutti gli imputati al giudice del luogo in cui è stato commesso il reato più grave, anche se di questo non rispondano tutti gli imputati del reato meno grave.

Conseguentemente, va sollevata questione di incostituzionalità delle norme in oggetto, con separazione della posizione processuale afferente agli imputati Kobau, Mungai e Gallo, e sospensione del processo nei loro confronti.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge cost. n. 1/48, e 23 della legge n. 87/53,

ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 16 c.p.p. in relazione all'ipotesi di cui all'art. 12 lett. c) *c.p.p., per contrasto con gli artt. 25 e 3 della Costituzione, nella parte in cui le suddette norme processuali consentono che, in caso di connessione teleologica tra reati, la competenza spetti per tutti e nei confronti di tutti gli imputati al giudice del luogo in cui è stato commesso il reato più grave, anche se di questo non rispondano tutti gli imputati del reato meno grave;*

Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende la decisione sull'eccezione di incompetenza sollevata dalle difese degli imputati Baldassarre Nicola, Gallo Vincenzo, Mungai Fabio e Koabau Renato e, per l'effetto sospende il processo nei confronti dei suddetti imputati e dispone separarsi 1e relative posizioni processuali con formazione di autonomo fascicolo processuale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza agli imputati Kobau e Mungai non presenti, nonchè al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Manda alla cancelleria per l'esecuzione.

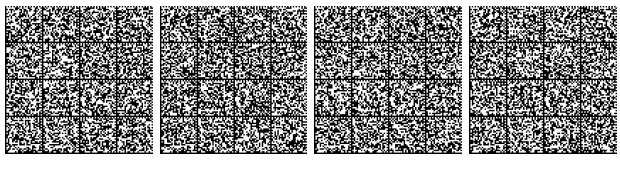
Così deciso in Lecce, il 3 novembre 2011.

Il giudice: SERNIA

12C0137

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-015) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

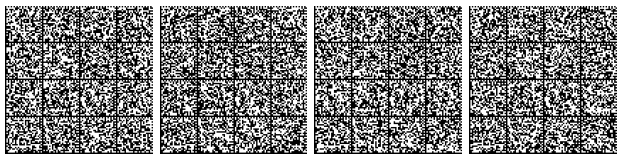
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° GENNAIO 2012

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)**	- annuale	€	**438,00**
	*(di cui spese di spedizione € 128,52)**	- 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)**	- annuale	€	**68,00**
	*(di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	€	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:			
	*(di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	€	**168,00**
	*(di cui spese di spedizione € 20,63)**	- semestrale	€	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	*(di cui spese di spedizione € 15,31)**	- annuale	€	**65,00**
	*(di cui spese di spedizione € 7,65)**	- 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)**	- annuale	€	**167,00**
	*(di cui spese di spedizione € 25,01)**	- 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)**	- annuale	€	**819,00**
	*(di cui spese di spedizione € 191,46)**	- 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, *concorsi*, 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 ED APPALTI

*(di cui spese di spedizione € 128,06)**	- annuale	€	**300,00**
*(di cui spese di spedizione € 73,81)**	- semestrale	€	**165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 39,73)**	- annuale	€	**86,00**
*(di cui spese di spedizione € 20,77)**	- semestrale	€	**55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5° Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

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

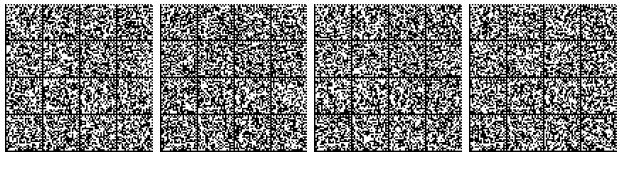
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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 potrannno 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.

€ 11,00

* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 4 1 1 *