

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 23

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 giugno 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito - Possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria - Disciplina dei requisiti - Principio statale della doppia conformità, finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità - Inosservanza - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità - Disposizioni in stretta correlazione con quelle già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Salvezza delle disposizioni contenute nel nuovo testo della legge regionale n. 1 del 2005, per il governo del territorio - Conseguente separazione e autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie e urbanistiche - Contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36.

Pag. 1

N. 102. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Potenziamento dell'aeroporto di Montichiari - Aree limitrofe all'aeroporto - Divieto di interventi edificatori, in via di salvaguardia, fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTR) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011 - Termine finale (più volte reiterato) in contrasto con la normativa nazionale sulla durata massima delle misure di salvaguardia, costituente principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, art. 14, come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 8, lettera a) della legge regionale 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 33, e dall'art. 23 della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 3, 41, 42 e 97); decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 12, comma 3.

Pag. 10



N. 103. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici - Norma interpretativa che ne esclude, in attesa del riordino della materia, l'applicabilità nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato - Violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- Legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 15, comma 1, lettera c), sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88.
- Costituzione, art. 3 (artt. 24, 101, 102 e 104). Pag. 21

N. 104. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale - Attribuzione ai residenti della Regione Abruzzo di livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale e in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro - Contrasto con il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, con lesione della potestà sostitutiva riconosciuta al Governo - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33, art. 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95. Pag. 27

N. 105. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Dirigenza - Incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato - Conferibilità esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, secondo modalità non chiaramente precisate e in quantità doppia rispetto alla quota stabilita dallo Stato - Contrasto con i principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni posti dalla normativa statale - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16, art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77.
- Costituzione, art. 97 (art. 3); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6. Pag. 30



N. 106. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Pubblici concorsi - Riserva di posti a favore di partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 - Riammissione al beneficio della riserva, retroattivamente, di partecipanti già impegnati per almeno centottanta giorni e cessati nel periodo 31 ottobre 1995-1° gennaio 1996 - Irragionevole disparità di trattamento in base ad un termine arbitrario - Necessità di eliminare la condizione relativa alla presenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995 - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27, art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24.
- Costituzione, art. 3 (art. 97).....

Pag. 34

N. 107. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Assunzione a tempo determinato per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Mancata previsione, in difformità dalla disciplina precedente, che debba essere esplicitamente indicato il nome del lavoratore sostituito - Asserita disparità di trattamento tra lavoratori sulla base dell'interpretazione di diritto vivente che regolerebbe diversamente le assunzioni sostitutive in ragione della dimensione delle aziende - Difformità dalla disciplina precedente asseritamente non consentita dalla legge di delega - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, artt. 1 e 11.
- Costituzione, artt. 3 e 77, primo comma.....

Pag. 41

N. 108. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Disoccupazione involontaria in caso di crisi aziendali, occupazionali o di licenziamento - Apprendisti - Estensione dell'indennità di disoccupazione in via sperimentale per il triennio 2009-2011, subordinatamente all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva - Asserita violazione del principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria - Insussistenza - Natura incentivante e sperimentale dell'istituto - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 19, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 4 e 38.

Pag. 49

N. 109. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione siciliana - Dipendenti comunali con contratto a tempo determinato eletti nel consiglio circoscrizionale - Possibilità di collocamento in aspettativa non retribuito - Esclusione - Asserita disparità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato - Asserita violazione del diritto di esercitare l'elettorato passivo - Insussistenza - Disciplina conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità per la peculiare natura del lavoro a tempo determinato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, art. 9, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 51.

Pag. 55



N. 110. Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Tentativo di conciliazione - Possibilità di assegnare un termine non superiore a sessanta giorni per la formazione di una proposta - Ritenuta applicabilità alla sola conciliazione proposta dalle parti e non anche a quella proposta d'ufficio - Asserita irragionevolezza - Omessa sperimentazione del tentativo di dare una lettura costituzionalmente conforme della norma impugnata - Inammissibilità della questione.

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48, comma 4.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 61

N. 111. Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.

– Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m)..... Pag. 64

N. 112. Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Previsione che l'Agenzia delle entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Asserita violazione dei principi di cui all'art. 3 della legge n. 212 del 2000, secondo il quale le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo e i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati - Inidoneità di una legge ordinaria ad assurgere a parametro di legittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.

– Legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 3 e 6, comma 2.

Imposte e tasse - Previsione che l'Agenzia delle entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Asserita violazione del principio di eguaglianza fra le parti del processo - Asserita violazione del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Asserita violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Disciplina eccezionale adottata per riequilibrare situazioni di disparità, in ragione di una complessiva situazione di ritardo nell'effettuare le restituzioni - Manifesta infondatezza delle questioni.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 113, secondo comma. Pag. 68



N. 113. Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Comuni e Province che fanno parte rispettivamente del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino e del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano - Obbligo di coprire preventivamente i posti vacanti in organico attraverso le procedure di mobilità in favore dei dipendenti del Consorzio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Marche 29 giugno 2012, n. 22, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 71

N. 114. Sentenza 22 - 31 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Incompleta ricostruzione e mancata ponderazione del quadro normativo - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 11.
-

Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE.

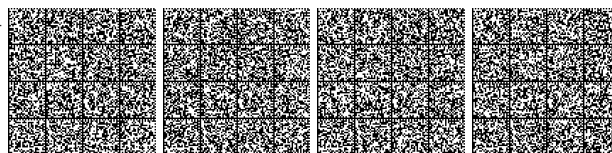
Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserito contrasto con principi e norme comunitarie - Genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento, carente motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
-

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserita irragionevolezza di una disciplina che disincentiverebbe la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici - Asserita violazione del ritenuto "principio fondamentale" per cui le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti - Asserita violazione dei principi comunitari di non discriminazione e tutela della produzione dell'energia elettrica - Asserita violazione della libertà di stabilimento - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE.

Pag. 74



N. 115. Ordinanza 22 - 31 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Disciplina applicabile nel periodo compreso tra l'abrogazione delle tariffe professionali disposta dal decreto-legge n. 1 del 2012 e l'adozione di nuovi parametri con decreto ministeriale - Ultrattività, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, delle tariffe professionali abrogate - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 1 del 2012 - Omessa motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Omessa indicazione dei parametri costituzionali violati - Manifesta inammissibilità.

—

Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.

—

Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Disciplina applicabile nel periodo compreso tra l'abrogazione delle tariffe professionali disposta dal decreto-legge n. 1 del 2012 e l'adozione di nuovi parametri con decreto ministeriale - Ultrattività, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, delle tariffe professionali abrogate - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 1 del 2012 - Omessa motivazione sulla rilevanza - Omessa motivazione in ordine ai motivi di censura - Manifesta inammissibilità della questione.

— Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 9, comma 3.

—

Costituzione, artt. 3, 101, 104 e 117. Pag. 80

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali sul territorio regionale - Divieto di assoggettamento a vincoli, contingenti numerici e limiti territoriali, salvo che per contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente (incluso quello urbano) - Potere della Giunta regionale, sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, di definire gli indirizzi regionali per il conseguimento degli "obiettivi di equilibrio della rete distributiva" anche in rapporto all'interesse dei consumatori alla qualità, varietà, accessibilità e convenienza dell'offerta - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione alla Giunta di eccessiva discrezionalità, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie o grandi strutture di vendita - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato - Richiamo alla sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

— Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 2, aggiuntivo dell'art. 1, comma 1-bis, e dell'art. 1-bis alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.

— Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).



Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali - Esercizio di attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone - Obbligo di possedere uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'abolizione dell'obbligo disposta dal decreto legislativo correttivo n. 147 del 2012 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 3, sostitutivo dell'art. 3 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147, art. 8, modificativo dell'art. 71, comma 6, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio - Esclusione per le attività commerciali su area pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata limitazione dell'ambito di applicabilità del regime nazionale pro-concorrenziale di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 4, aggiuntivo dell'art. 3-bis alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 28, comma 13, come modificato dall'art. 70, comma 3, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento di superficie delle medie e grandi strutture di vendita - Assoggettamento ad autorizzazione rilasciata nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi regionali sulla rete distributiva - Necessità, per le strutture con superficie di vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, di parere attestante la conformità dell'attività oggetto della richiesta agli indirizzi regionali - Ricorso del Governo - Denunciata possibilità di ingiustificate restrizioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie o grandi strutture di vendita - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 7, sostitutivo dell'art. 5 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura e trasferimento di sede di grandi strutture commerciali - Divieto assoluto nei centri storici - Ricorso del Governo - Denunciato carattere anticoncorrenziale della restrizione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 11 [aggiuntivo del comma 2-bis all'art. 9 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni della legge regionale n. 5 del 2013 che inaspriscono le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni - Applicabilità anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio *tempus regit actum* che regola l'applicazione delle sanzioni amministrative - Contrasto con il principio di irretroattività della legge.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, art. 18.
- Costituzione, artt. 25, 117, comma 2, lett. l); disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), art. 11.....



- N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Residenza di almeno otto anni nella Regione, maturati anche non consecutivamente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3, art. 19, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 70, comma 6; direttiva 109/2003/CE del 25 novembre 2003, art. 11, comma 1, lett. f); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 21, n. 1.

Pag. 86

- N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Mantenimento per il biennio 2014-2015 delle medesime maggiorazioni dell'aliquota e dell'addizionale regionale all'IRPEF vigenti nell'esercizio finanziario 2013 - Destinazione dei maggiori gettiti - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il programma operativo della Regione Siciliana di prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

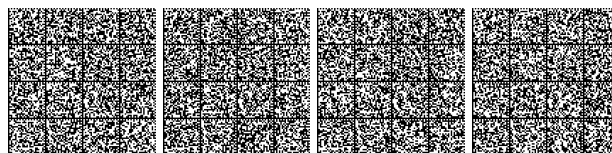
- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 8.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 80.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi - Incremento, a far data dal 1° gennaio 2013, dell'aliquota di prodotto che il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il divieto di retroattività della legge, costituente principio generale dell'ordinamento - Disparità di trattamento.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 13, primo comma, limitatamente all'inciso "a decorrere dal 1° gennaio 2013".
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di assegnazioni agli enti locali - Finalità (emergenze sociali, criminalità organizzata, erogazione di servizi primari per l'infanzia, misure di sostegno per la stabilizzazione di personale ex LSU, emergenze abitative) - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata definizione dei criteri per il riparto ai singoli Comuni e delle quote da assegnare ad ogni singolo scopo - Lesione del principio di legalità.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 15, comma 4, lett. m).
- Costituzione, artt. 3 e 97.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di assegnazioni agli enti locali - Attribuzione di una quota pari a 700 migliaia di euro da destinare al Corpo vigili urbani del Comune di Messina per l'emergenza traffico - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 15, comma 4, lett. n).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Ticket di sbarco e accesso nelle isole minori - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata natura tributaria della fattispecie in esame - Eccedenza dai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria - Contrasto con i principi del sistema tributario statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 16.
- Costituzione, artt. 23 e 117, comma secondo, lett. e); Statuto speciale della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contenimento della spesa e valorizzazione delle risorse umane nel settore forestale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata riviviscenza di disposizioni abrogate - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 25, comma 5.
- Costituzione, art. 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contenimento della spesa e valorizzazione delle risorse umane nel settore forestale - Riserva di determinate attività, da espletare senza alcun compenso, al personale interno all'amministrazione regionale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata lesione del diritto alla retribuzione - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 25, comma 7, limitatamente all'inciso "senza alcun compenso".
- Costituzione, artt. 3, 36 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Soppressione CIAPI di Palermo - Disciplina - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 28, commi 2, 3, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 81, comma quarto.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Consorzi di bonifica - Disposizioni in materia di personale - Proroga dei contratti a tempo determinato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata elusione del principio del pubblico concorso - Violazione del principio di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 40, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, comma quarto, 97 e 117, comma secondo, lett. l).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Dissalatori - Previsione che il Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti è autorizzato a modificare il rapporto convenzionale con Siciliacque S.p.A. per il mantenimento in stand-by degli impianti di dissalazione di Porto-Empecocle e Gela, con prioritaria copertura degli oneri derivanti dal mantenimento dei livelli occupazionali delle cessate gestioni degli impianti stessi ed assunti in carico a della stessa società - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 46, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di agevolazioni per proprietari - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 49, modificativo della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Norme per la trasparenza e la pubblicità dell'attività amministrativa - Pubblicazione di informazioni su avvisi e bandi - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Violazione del principio di copertura finanziaria - Contrasto con la disciplina statale sulla pubblicità degli appalti.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 55, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. e); legge 13 dicembre 2010, n. 221.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Destinazione del contributo previsto per l'Istituto dei ciechi opere riunite Florio e Salamone all'utilizzo del personale dell'Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS) - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 56.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni concernenti la società finanziaria regionale Irfrs-Finsicilia S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di legalità sostanziale.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 60.
- Costituzione, art. 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Moratoria dei debiti fiscali delle piccole e medie imprese nei confronti di Riscossione Sicilia S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con la legislazione statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria - Violazione del principio di uguaglianza.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Esenzione IRAP per le imprese giovanili e femminili - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 62.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contributo sulle spese di gestione dell'autoveicolo ai titolari di licenza taxi o autorizzazione di noleggio con conducente - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 63.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Modifiche della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 Norme di interpretazione autentica - Assimilazione dei lotti destinati ad insediamenti produttivi ai beni strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi in atto in liquidazione la cui proprietà deve essere trasferita all'Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata riviviscenza di norme abrogate - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 64, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Agevolazioni di natura fiscale per la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 65.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. e).



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Modifiche alla legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, in materia di garanzie fornite da soci di cooperative - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata introduzione di una nuova fattispecie di provvidenze regionali costituente aiuto di Stato - Contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione europea intervenuta in merito, con conseguente esposizione dello Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 66.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di istruzione, formazione e cultura - Fondo per iniziative di carattere culturale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di legalità dell'azione amministrativa.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 69.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma quarto, e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Fondo di quiescenza - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con la norma statale di riferimento - Violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 71, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Rifornimento di leggi di spesa - Finanziamento di spesa riferita alle attribuzioni dei dirigenti assunti con contratto di lavoro a termine presso l'Agenzia regionale del lavoro - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), allegato 1, capitoli 320013, 320014 e 320015, riferito all'art. 72 della medesima delibera.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contributi ad enti, fondazioni, associazioni ed altri organismi - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



N. 122. Ordinanza del Giudice di pace di Verona del 5 febbraio 2013.

Circolazione stradale - Pubblicità sulle strade - Collocazione di cartello pubblicitario in difformità dalle prescrizioni indicate nell'autorizzazione - Previsione di sanzione amministrativa di importo ben maggiore rispetto a quella comminata per la installazione di cartelli abusivi (non autorizzati) - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 23, comma 12.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 107

N. 123. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 13 marzo 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, professori universitari associati e ricercatori), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica - Violazione dei principi di libertà di insegnamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irragionevole discriminazione di lavoratori svolgenti la medesima attività - Lesione del principio della capacità contributiva - Violazione dei presupposti di straordinarietà ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 9, primo comma, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97, primo comma.

Pag. 111

N. 124. Ordinanza del Tribunale di Milano del 21 marzo 2013.

Reati e pene - Responsabilità professionale dell'esercente le professioni sanitarie - Previsione che l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve - Previsione che comunque resta fermo l'obbligo di cui all'art. 2043 cod. civ. - Denunciata interpretazione incerta e contraddittoria della formula legislativa - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tassatività e di finalità rieducativa della pena - Disparità di trattamento tra operatori sanitari, a seconda della osservanza o meno da parte loro delle linee guida - Conseguente lesione della libertà del pensiero scientifico, della libertà di ricerca e di sperimentazione medica - Incongrua e ingiustificata applicabilità della disposizione non solo ai medici ma a qualsiasi esercente la professione sanitaria - Disparità di trattamento nel caso in cui l'evento lesivo dovesse realizzarsi con la cooperazione colposa con soggetti diversi dagli operatori sanitari - Violazione del principio di ragionevolezza per l'applicabilità della disposizione anche nel caso di violazione di norme in materia di sicurezza del lavoro - Lesione dei principi a tutela della persona offesa - Trattamento differenziato e sostanzialmente privilegiato rispetto agli altri dipendenti dello Stato nel caso di sanitari dipendenti pubblici - Violazione del principio di tassatività per la mancanza di criteri certi di individuazione delle linee guida.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 27, 28, 32, 33 e 111.

Pag. 122



N. 125. Ordinanza della Corte dei conti del 22 febbraio 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie, dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deteriore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, sostituito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.
- Costituzione, artt. 2, 3, 53 e 97.

Pag. 129

N. 126. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 marzo 2013.

Porti e aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali - Previsione del meccanismo del *single till*, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione - Incidenza sul principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei presupposti di necessità ed urgenza, per l'introduzione con legge di conversione di una normativa estranea al contenuto del decreto-legge e priva di un'adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, art. 11-novies, comma 1, lett. a) e b), e comma 2, introdotti dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 77, comma secondo.

Pag. 135

N. 127. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 marzo 2013.

Porti e aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali - Previsione del meccanismo del *single till*, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione - Incidenza sul principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei presupposti di necessità ed urgenza, per l'introduzione con legge di conversione di una normativa estranea al contenuto del decreto-legge e priva di un'adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, art. 11-novies, comma 1, lett. a) e b), e comma 2, introdotti dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 77, comma secondo.

Pag. 152



N. 128. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 marzo 2013.

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificato deteriore trattamento del militare rispetto agli altri dipendenti pubblici - Lesione del diritto al lavoro - Violazione del principio di tutela del lavoro - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 866, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 97.

Pag. 169

N. 129. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 21 febbraio 2013.

Processo penale - Prova testimoniale - Incompatibilità con l'ufficio di testimone - Divieto di assunzione come testimoni dei giudici che hanno composto il collegio nell'ambito del processo in cui hanno svolto le loro funzioni, anche nell'ipotesi in cui la prova testimoniale sia unicamente finalizzata all'accertamento di un errore materiale - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 197, comma 1, lett. d).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111.

Pag. 172





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito - Possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria - Disciplina dei requisiti - Principio statale della doppia conformità, finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità - Inosservanza - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità - Disposizioni in stretta correlazione con quelle già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Toscana - Salvezza delle disposizioni contenute nel nuovo testo della legge regionale n. 1 del 2005, per il governo del territorio - Conseguente separazione e autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie e urbanistiche - Contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

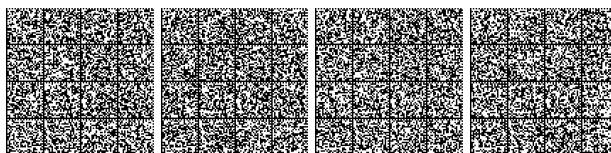
composta dai signori:

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5 aprile 2012, depositato in cancelleria il 10 aprile 2012 ed iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;
udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 2 aprile 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 10 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

Nel ricorso si afferma che l'art. 5 della legge impugnata sostituisce l'art. 118, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), introducendo la possibilità di ottenere il permesso in sanatoria per le opere ivi previste che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione, o al momento dell'inizio dei lavori, e non anche al momento della presentazione dell'istanza per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria. Inoltre, lo stesso art. 5, comma 3, novellando il citato art. 118, prevede la possibilità di accedere all'accertamento di conformità anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione.

L'art. 6 inserisce l'art. 118-*bis*, dopo l'art. 118, nella legge regionale n. 1 del 2005, e disciplina il «procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità».

Infine, l'impugnato art. 7 modifica il comma 5 dell'art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 inserendo, prima delle parole «La domanda di attestazione», le seguenti: «Fermo restando quanto previsto dagli artt. 118 e 118-*bis*».

2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni censurate contrastano con il principio fondamentale previsto dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che subordina il rilascio dell'accertamento in sanatoria ivi previsto alla conformità degli interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente: tale conformità deve sussistere, diversamente da quanto previsto dall'art. 5 impugnato, sia al momento della presentazione della domanda che al momento della realizzazione dell'intervento stesso.

Il ricorrente richiama la sentenza n. 182 del 2006, pronunciata da questa Corte nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, che ha ribadito che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

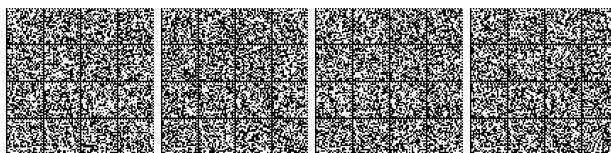
Secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio, l'art. 5 della legge in esame è, pertanto, incostituzionale, dal momento che, violando la norma statale di principio richiamata, viola l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto eccede la sfera di attribuzioni regionale nella materia relativa al governo del territorio.

Infine, il ricorrente sostiene che anche gli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata sono viziati dalla descritta illegittimità, in quanto rinviano al contenuto dell'art. 5.

3.- Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la Regione Toscana, per chiedere che il ricorso sia rigettato in quanto infondato.

In primo luogo la Regione, al fine di sostenere l'autonomia delle norme sismiche da quelle edilizie, osserva che l'invocato art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 è collocato nella parte I (Attività edilizia), titolo IV (Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, responsabilità e sanzioni), capo II (Sanzioni), mentre la disciplina per le costruzioni nelle zone sismiche è contenuta nella parte II (Normativa tecnica per l'edilizia), capo IV (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) del medesimo decreto recante il testo unico dell'edilizia.

L'articolo 36 citato, rubricato «accertamento di conformità», al comma 1 recita: «In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».



La Regione Toscana afferma che tale norma è stata recepita nell'ordinamento regionale con l'art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005, secondo cui: «Fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 132, comma 3, per i casi di opere e interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità o con variazioni essenziali, o dei termini stabiliti nell'ordinanza del comune di cui all'articolo 132, comma 5, nonché, nei casi di parziale difformità, nel termine di cui all'articolo 139, comma 1, oppure nei casi di opere e interventi eseguiti in assenza di SCIA o in difformità da essa, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal presente titolo, l'avente titolo può ottenere il permesso di costruire o l'attestazione di conformità rilasciata dal comune in sanatoria quando l'intervento realizzato è conforme agli strumenti urbanistici generali e agli atti di governo del territorio, nonché al regolamento edilizio vigente sia al momento della realizzazione dell'opera che al momento della presentazione della domanda».

Il comma 5 dello stesso articolo, modificato dall'impugnato art. 7 recita: «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 118 e 118-bis la domanda di attestazione di conformità in sanatoria deve essere corredata dalla documentazione prevista dall'articolo 84».

La Regione afferma che, in virtù di tale richiamo all'articolo 84 della legge regionale n. 1 del 2005, rimasto invariato, la procedura di accertamento di conformità in sanatoria si articola, da una parte, nell'accertamento della conformità edilizio-urbanistica (che ai sensi del comma 1 dello stesso art. 140, richiede la verifica della c.d. doppia conformità agli strumenti urbanistici generali e agli atti di governo del territorio, nonché al regolamento edilizio) e, dall'altra, nell'accertamento della conformità alle altre normative di settore, tra cui la normativa antisismica.

Su questa preesistente normativa regionale riguardante il permesso in sanatoria, rimasta invariata, si è inserita la legge regionale n. 4 del 2012, oggetto del presente giudizio.

Il novellato articolo 118 della legge regionale n. 1 del 2005, come modificato dall'articolo 5 della legge regionale n. 4 del 2012, indica i requisiti sulla base dei quali l'ufficio tecnico regionale si esprime in merito alla conformità sismica, relativamente ai progetti di opere collocati in aree sismiche, per cui sia richiesto l'accertamento di conformità in sanatoria.

Secondo la Regione tale norma prevede, nel dettaglio, le varie ipotesi che si possono presentare nella pratica all'ufficio regionale, e risulta formulata sul presupposto secondo il quale il principio della doppia conformità edilizia ed urbanistica non possa applicarsi alla disciplina antisismica, che per sua natura attiene al distinto settore delle norme tecniche di costruzione.

In questa prospettiva, l'articolo 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 non include la normativa sismica tra le discipline di cui si debba verificare la persistenza della conformità, ab origine ed attuale, secondo il principio statale invocato nel ricorso. La *ratio* della cosiddetta doppia conformità è infatti diversa, e mira ad impedire che le scelte regolamentari e pianificatorie in materia urbanistica, espressione di volontà politica locale, possano determinare la sanatoria di intere aree già costruite abusivamente; del tutto diversa, sempre secondo la Regione, appare invece l'ipotesi in cui i mutamenti della normativa tecnica dipendano esclusivamente da progressi tecnico-scientifici e siano stabiliti a livello nazionale.

Nel quadro descritto, ad avviso della Regione Toscana, non avrebbe alcun senso escludere la possibilità di sanatoria per opere che siano conformi o si siano adeguate alle normative antisismiche più recenti, sulla base del fatto che al momento della loro costruzione non rispondevano a requisiti tecnici ormai considerati superati.

Inoltre, nell'atto di costituzione si osserva che l'esplicitata distinzione, tra la normativa edilizia-urbanistica e quella tecnico-sismica, è confermata da svariate pronunce delle sezioni penali della Corte di cassazione, che definiscono la portata della norma dell'articolo 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, escludendo da tale previsione gli aspetti riconducibili alla normativa antisismica, paesaggistica, o relativa alla costruzione in cemento armato.

In particolare, la Regione afferma che la Corte di cassazione, valutando gli effetti estintivi dei reati che derivano dal rila- scio di provvedimenti di sanatoria, ha costantemente affermato che il permesso di costruire rilasciato ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 estingue, a norma dell'art. 45 dello stesso decreto, «i reati contravvenzionali previsti dalle norme urba- nistiche vigenti e non si estende ad altri reati correlati alla tutela di interessi diversi rispetto a quelli che riguardano l'assetto del territorio sotto il profilo edilizio, quali i reati previsti dalla normativa sulle opere in cemento armato, sulle costruzioni in zone sismiche, sulla tutela delle zone di particolare interesse paesaggistico ed ambientale» (sentenza 5 marzo 2009, n. 9922; nello stesso senso, la Regione richiama le pronunce della medesima Corte 9 marzo 2011, n. 9277, e 23 marzo 2006, n. 10205).

La non fondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2012 comporterebbe, per la resistente, la medesima conclusione in relazione agli artt. 5 e 6 della stessa legge.

Secondo la Regione Toscana, l'art. 6 non potrebbe essere dichiarato illegittimo neppure se si ritenesse fondata la questione relativa all'art. 5, dal momento che esso introduce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005, che si limita a regolare il procedimento mediante il quale l'ufficio tecnico regionale procede all'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, senza condizionarne l'esito in alcun modo. La neutralità di tale disciplina procedimentale, impedisce di ritenere la consequenzialità dell'illegittimità dell'art. 6 in virtù del semplice richiamo operato dall'art. 5 della legge impugnata.



4.- In prossimità della data dell'udienza di discussione, la Regione ha presentato una memoria, insistendo nelle conclusioni rassegnate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

L'impugnato art. 5 sostituisce l'art. 118 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e introduce:

- al comma 1, la possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria, di cui all'art. 140 della stessa legge regionale, per le opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione; indicando anche, alle lettere *a)* e *b)*, la documentazione necessaria ad ottenere il suddetto accertamento;

- al comma 2, la possibilità di ottenere il medesimo accertamento di conformità in sanatoria per le opere in corso di realizzazione nei comuni sopra indicati in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, e che risultano conformi alla normativa tecnica vigente al momento dell'inizio dei lavori;

- al comma 3, la possibilità di accedere al suddetto accertamento di conformità anche per le opere realizzate, o in corso di realizzazione, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato sopra indicati, ed in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione;

- al comma 4, l'indicazione dei documenti che l'interessato è tenuto ad inviare ai fini dell'accertamento di conformità per le opere realizzate nei comuni anteriormente alla classificazione sismica degli stessi.

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 in questione indicano anche la documentazione che l'interessato deve trasmettere alla struttura regionale competente per ottenere l'accertamento in sanatoria.

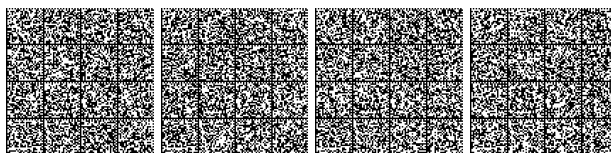
Il censurato art. 6 inserisce l'art. 118-*bis* nella legge regionale n. 1 del 2005 e disciplina il «procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità», indicando, in riferimento alle opere realizzate nelle zone di cui all'art. 118, i termini entro i quali la struttura regionale competente è tenuta al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria e l'attestato di avvenuto deposito e, per i progetti di adeguamento di cui al comma 3 dell'art. 118 della stessa legge regionale, le modalità di trasmissione al comune per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia.

Infine, l'impugnato art. 7 modifica il comma 5 dell'art. 140 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, inserendo, prima delle parole «La domanda di attestazione», le seguenti: «Fermo restando quanto previsto dagli artt. 118 e 118-*bis*».

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tali disposizioni si pongono in contrasto con il principio della doppia conformità previsto dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rientrante nella materia relativa al governo del territorio, di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che subordina il rilascio dell'accertamento in sanatoria alla conformità degli interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente: tale conformità deve sussistere sia al momento della presentazione della domanda che al momento della realizzazione dell'intervento edilizio per il quale si richiede l'accertamento.

In particolare, ad avviso del ricorrente, l'art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 viola tale principio, consentendo l'accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione (comma 1) ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell'inizio dei lavori (comma 2) e non anche al momento della presentazione dell'istanza, e prevedendo, al comma 3, la possibilità di accedere all'accertamento di conformità anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione. Sempre secondo il ricorrente, anche gli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata sono viziati dalla descritta illegittimità, in quanto rinviano al contenuto dell'art. 5.

2.- Preliminarmente, si rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'intero art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, ma rivolge le proprie censure unicamente nei confronti dei commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo. Pertanto, si deve ritenere che la questione sollevata abbia ad oggetto tali commi 1, 2 e 3, con esclusione dell'art. 5, comma 4, della legge censurata.



3.- Nel merito, la questione è fondata.

Al fine di individuare la materia nella quale rientrano le disposizioni impugnate, è opportuno premettere che l'accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie è stato previsto, per la prima volta, dall'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e successivamente è stato recepito dalla più recente e completa regolazione prevista dal testo unico approvato con d.P.R. n. 380 del 2001 che, all'art. 1, comma 1, qualifica le norme in esso contenute come «principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia».

In particolare, si osserva che le norme censurate intervengono nell'ambito della disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, dettando specifiche disposizioni ai fini del conseguimento del suddetto accertamento di conformità nei casi di interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, o in corso di realizzazione in tali zone.

Questa Corte si è, in più occasioni, pronunciata con riguardo alla legittimità di disposizioni regionali intervenute nella disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, valutandone la coerenza con le norme statali di principio contenute nel richiamato testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. Nella sentenza n. 182 del 2006, la Corte ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., una disposizione della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005 in considerazione del mancato rispetto, sotto un diverso profilo, di una norma statale di principio prevista dall'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non stabiliva che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione regionale prevedeva, infatti, il semplice preavviso alla struttura regionale competente, senza richiedere la predetta autorizzazione.

Più in generale, in questa pronuncia la Corte ha affermato che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Inoltre, con sentenza n. 201 del 2012, è stata dichiarata l'illegittimità di una disposizione della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), che, disciplinando le procedure per l'autorizzazione sismica per gli interventi edilizi, prevedeva, in caso di modifica architettonica che comportasse un aumento dei carichi superiore al 20%, l'obbligo di redazione di una variante progettuale da depositare preventivamente, mentre per le modifiche inferiori a questo limite si richiedeva il deposito della sola verifica strutturale nell'ambito della direzione dei lavori. Questa Corte ha ritenuto che la norma regionale violasse il principio di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

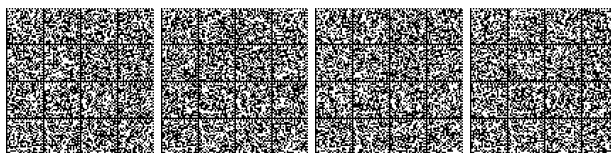
Anche in questo caso la Corte ha ribadito che «la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Tale inquadramento, recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010).

Di conseguenza, nel contesto legislativo e giurisprudenziale, ora sinteticamente richiamato, deve ritenersi che le norme impugnate nel presente giudizio - che riguardano la disciplina dei requisiti per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento, ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie di cui all'art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 - rientrano anch'esse nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti.

4.- Il principio della doppia conformità, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, è previsto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che così recita:

« 1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.



2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende respinta.»

Come è evidente dal contenuto letterale della norma, tale principio risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della «disciplina urbanistica ed edilizia» durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità.

Il rigore insito nel principio in questione trova conferma anche nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la quale afferma che, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all'epoca di esecuzione degli abusi (pronunce del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306).

In tal senso, la stessa giurisprudenza afferma che la sanatoria in questione - in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono - è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi «formali», ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la *ratio* ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, «anche di natura preventiva e deterrente», finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture «sostanzialiste» della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (citata pronuncia del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657).

Ora, risulta pacifico, anche dalle argomentazioni della Regione Toscana, che le disposizioni di cui all'art. 5 della legge regionale impugnata non rispettano il principio di doppia conformità, inteso nel senso sopra descritto, ma prevedono tre distinte ipotesi di contrasto con le norme sismiche di opere già realizzate, ovvero in corso di realizzazione, senza richiedere che la sostanziale conformità alle medesime norme sussista sia nel momento della realizzazione che in quello di presentazione dell'istanza per ottenere la sanatoria. Discostandosi nettamente da tale principio, il comma 3 dell'art. 5 consente persino la regolarizzazione di opere realizzate o in corso di realizzazione, mediante la presentazione di un «progetto di adeguamento conforme alla normativa tecnica vigente al momento di presentazione della stessa».

La Regione Toscana giustifica il mancato rispetto del principio della doppia conformità edilizia ed urbanistica nelle norme impuginate con una serie di argomentazioni fondate sul presupposto interpretativo secondo il quale tale principio non possa applicarsi alla disciplina antisismica, che per sua natura rientrerebbe nelle norme tecniche di costruzione.

Pertanto, dall'esame del quadro normativo di riferimento nel quale si inseriscono le norme censurate, tale presupposto interpretativo risulta errato.

In primo luogo, la Regione afferma che l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 è collocato nella parte I (Attività edilizia), titolo IV (Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, responsabilità e sanzioni), capo II (Sanzioni), mentre la disciplina per le costruzioni nelle zone sismiche è contenuta nella parte II (Normativa tecnica per l'edilizia), capo IV (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) del medesimo decreto recante il testo unico dell'edilizia. Da tale collocazione la Regione desume un argomento a favore dell'autonomia della verifica dell'osservanza delle norme sismiche rispetto a quella richiesta dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che si riferisce alla normativa urbanistica ed edilizia, nella quale non rientrerebbe la disciplina delle costruzioni in zone sismiche.

Questa ricostruzione non è condivisibile, dal momento che risulta contraddetta dalla stessa lettura sistematica delle norme richiamate.

In particolare, il capo IV della parte II del testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, reca il titolo «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Il termine «particolari» indica evidentemente che si tratta di prescrizioni aggiuntive, e non alternative, a quelle generali per l'edilizia, come è confermato dall'inserimento del citato capo IV nell'ambito della Parte II dello stesso testo unico, dedicata alla «Normativa tecnica per l'edilizia».

Pertanto, le «particolari prescrizioni» antisismiche sono parte della normativa tecnica generale sull'edilizia e non sono separate o autonome, come invece sostiene la Regione Toscana.

In secondo luogo, dall'esame delle norme statali di principio e financo da quelle regionali, traspare evidente il necessario collegamento tra i vari accertamenti concernenti il rispetto delle normative di settore e il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria di cui all'art. 36 del testo unico. In riferimento alle prime, l'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, prevede che la relativa



domanda sia accompagnata dalla dichiarazione del progettista che asseveri la conformità del progetto oltre che agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, anche alle altre normative di settore, tra le quali la disposizione statale, significativamente, richiama «in particolare» le «norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie». Parimenti, l'art. 23, comma 1-bis, dello stesso decreto, collocato nel capo III, concernente la denuncia di inizio attività, esclude che l'autocertificazione consentita in tali casi possa estendersi al rispetto, tra le altre, della «normativa antisismica». Inoltre, l'art. 94, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, dispone che «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche [...] non si possono iniziare i lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione», e questa Corte ha ritenuto illegittima la sostituzione dell'autorizzazione con un semplice preavviso (sentenza n. 182 del 2006).

Se pertanto, nel sistema dei principi delineati dalla normativa statale, sia gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, sia quelli consentiti a seguito di denuncia, presuppongono sempre la previa verifica del rispetto delle norme sismiche, non pare possa dubitarsi che la verifica della doppia conformità, alla quale l'art. 36 del testo unico subordina il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, debba riferirsi anche al rispetto delle norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che al momento di presentazione della domanda di sanatoria.

Inoltre, il collegamento tra la verifica del rispetto della normativa per gli interventi in zone sismiche e il procedimento di accertamento di conformità edilizia, disciplinato dall'art. 140 della legge regionale toscana n. 1 del 2005, nel testo in vigore fino all'approvazione delle norme impugnate, è evidente anche nel richiamo, operato dal comma 3 di quest'ultimo articolo, all'art. 83 della stessa legge regionale, al fine di indicare le norme generali sul procedimento ed i requisiti per ottenere il permesso di costruire in sanatoria. In particolare, il comma 4 dell'art. 83 prevede che «la domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che assevera la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati oppure adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitario [...]».

Nel medesimo senso, va osservato che l'art. 140, come riconosciuto anche dalla Regione, richiama l'art. 84 della stessa legge regionale n. 1 del 2005, che per le opere soggette a SCIA dispone che la relazione del progettista abilitato asseveri la conformità delle opere a tutte le norme edilizie, e «in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie [...]».

Sotto un ulteriore profilo, va rilevato che la pretesa autonomia del procedimento di «accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità» non trova alcun riferimento nella normativa statale di principio contenuta nel testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina esclusivamente l'accertamento di conformità di cui all'art. 36, a sua volta riferito alla sanatoria di «interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 22, comma 3, o in difformità da essa».

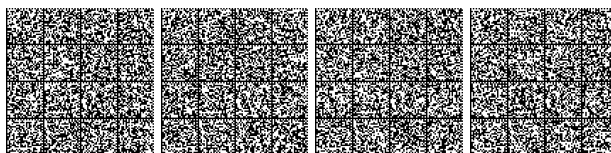
4.1.- Deve pertanto ritenersi che l'accertamento del rispetto delle specifiche norme tecniche antisismiche è sempre un presupposto necessario per conseguire il titolo che consente di edificare, al quale si riferisce il criterio della doppia conformità.

Inoltre, non può essere condivisa l'argomentazione della difesa della Regione, che desume dalle disposizioni contenute negli articoli 98 e 100 del d.P.R. 380 del 2001 un indirizzo legislativo favorevole all'adeguamento alle norme antisismiche, piuttosto che alla sanzione, nei casi di opere edilizie non in regola con tali norme.

In particolare, il richiamato art. 98 prevede che il giudice, con il provvedimento di condanna in sede penale, in alternativa alla demolizione del manufatto, possa impartire le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme sismiche. Al riguardo, si osserva che l'applicazione di tale disposizione, che disciplina una facoltà del giudice penale, presuppone l'accertamento del reato e, quindi, la violazione delle norme sismiche.

Tutt'altra ipotesi si rinviene nella norma impugnata che consente una possibilità di sanatoria delle violazioni delle norme sismiche e che attribuisce al privato interessato una posizione soggettiva tutelata nei confronti dell'amministrazione, al fine di ottenere l'accertamento di conformità.

Parimenti, anche la competenza rimessa alla regione dall'articolo 100 del d.P.R. 380 del 2001, secondo la quale la regione può ordinare «la demolizione delle opere o delle parti di esse eseguite in violazione delle norme del capo I del testo unico e delle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83, ovvero l'esecuzione di modifiche idonee a renderle conformi alle norme stesse», presuppone sempre l'accertamento di un reato, anche se estinto per qualsiasi causa, e pertanto disciplina una fattispecie nettamente distinta da quelle previste dall'articolo 5 impugnato.



4.2.- Infine, quanto alla *ratio* del principio statale sul quale si fonda la previsione della sanatoria di cui all'art. 36, deve osservarsi che il requisito della doppia conformità risulta strettamente correlato alla natura della violazione edilizia sottostante, che come si è visto deve essere di tipo «puramente formale».

All'opposto, sembra invece evidente che l'interpretazione proposta dalla Regione condurrebbe alla previsione di un vero e proprio condono edilizio, vanificando l'intento perseguito dal legislatore statale con l'adozione delle norme antisismiche. Come si è ricordato, questa Corte ha ritenuto che tale intento è «palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (sentenza n. 182 del 2006). La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

5.- Un ulteriore argomento prospettato dalla Regione Toscana si fonda sulla valenza da attribuire alla giurisprudenza della Corte di cassazione, che limita ai soli reati edilizi gli effetti estintivi, a norma dell'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, del rilascio dell'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 dello stesso decreto, restando punibili i connessi reati previsti dalle norme sismiche. Da questa limitazione, la Regione ricava un argomento aggiuntivo per sostenere l'autonomia delle norme sismiche rispetto a quelle edilizie e, di conseguenza, la riferibilità del principio della doppia conformità alle sole norme edilizie e non anche a quelle sismiche.

In particolare, la Regione afferma che la Corte di cassazione, valutando gli effetti estintivi dei reati che derivano dal rilascio di provvedimenti di sanatoria, ha costantemente affermato che il permesso di costruire rilasciato ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 estingue, a norma dell'art. 45 dello stesso decreto, «i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti e non si estende ad altri reati correlati alla tutela di interessi diversi rispetto a quelli che riguardano l'assetto del territorio sotto il profilo edilizio, quali i reati previsti dalla normativa sulle opere in cemento armato, sulle costruzioni in zone sismiche, sulla tutela delle zone di particolare interesse paesaggistico ed ambientale» (sentenza della Corte di cassazione, 5 marzo 2009, n. 9922; nello stesso senso, la Regione richiama le sentenze della medesima Corte 9 marzo 2011, n. 9277, e 23 marzo 2006, n. 10205).

Anche questa argomentazione non risulta conferente.

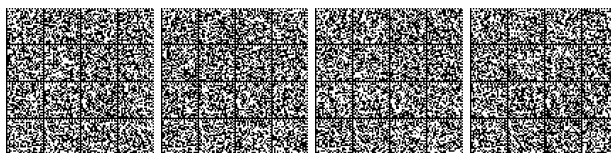
Al riguardo, deve innanzitutto rilevarsi che l'oggetto del giudizio penale di accertamento dei vari reati previsti dall'ordinamento a tutela del rispetto delle norme edilizie, urbanistiche, sismiche, igieniche, paesaggistiche ed ambientali, risulta nettamente distinto da quello del presente giudizio.

Nella materia dell'edilizia il legislatore ha previsto che vari comportamenti siano puniti con sanzioni amministrative e penali, a maggior tutela del rispetto delle disposizioni contenute nei diversi settori in cui si articola la medesima materia. In tal senso, nel testo unico contenuto nel d.P.R. n. 380 del 2001, si rinvengono sanzioni penali in caso di comportamenti che vanno dalla lottizzazione abusiva (art. 44) alla violazione di tutte le norme sismiche previste dal capo IV dello stesso decreto (art. 95). Nella sede penale il giudice è pertanto tenuto alla individuazione dei reati sulla base dei principi di stretta legalità e di tipicità, accertando caso per caso la sussistenza dei requisiti richiesti dalle singole fattispecie criminose che il legislatore ha previsto nei vari ambiti suddetti.

In particolare, i reati previsti a tutela della normativa sismica non sono considerati dall'art. 45, del d.P.R. n. 380 del 2001, specificamente dedicato alle «norme relative all'azione penale», che al comma 3 prevede che «il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti».

Come risulta evidente dal suo contenuto letterale, tale disposizione è finalizzata a disciplinare gli effetti estintivi per i soli reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche, ma non contribuisce in alcun modo a definire il contenuto e la portata delle norme che delineano il principio della doppia conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che presuppone il rispetto delle norme edilizie.

Pertanto, l'oggetto dei giudizi penali definiti dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, e le disposizioni in quei casi applicate, previste dall'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, sono del tutto estranee all'oggetto del presente giudizio, nel quale rileva l'individuazione dell'area applicativa del principio generale della doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia, contenuto nell'articolo 36 dello stesso decreto e compreso nell'ambito delle materie del governo del territorio e della protezione civile alle quali afferiscono le norme sismiche, come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata.



6.- In riferimento al censurato art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, la Regione afferma che non potrebbe essere dichiarato illegittimo neppure se si ritenesse fondata la questione relativa all'art. 5, dal momento che esso introduce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005, che si limita a regolare il procedimento mediante il quale l'ufficio tecnico regionale procede all'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, senza condizionarne l'esito in alcun modo. In questa prospettazione, si sostiene che la neutralità di tale disciplina procedimentale, impedisce di ritenere la consequenzialità dell'illegittimità dell'art. 6 in virtù del semplice richiamo operato dall'art. 5 della legge impugnata.

Anche questa affermazione della Regione contrasta con il contenuto della disposizione impugnata che, in particolare, recita: «1. Dopo l'articolo 118 della L.R. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 118-bis

Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità

1. Per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1 e 2, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza.

2. Per le opere realizzate nelle zone a bassa sismicità, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1, 2 e 3, la struttura regionale competente rilascia l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria nei quindici giorni successivi alla trasmissione della relativa istanza. Il progetto delle opere da sanare è assoggettato alle procedure di cui all'articolo 105-quater, comma 5.

3. Entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza, per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, comma 3, la struttura regionale competente accerta la conformità del progetto di adeguamento alle norme tecniche vigenti e rilascia l'autorizzazione in sanatoria a condizione che siano eseguite le opere di adeguamento ivi previste.

4. Il progetto delle opere di adeguamento di cui all'articolo 118, comma 3, lettera b) è trasmesso anche al comune, per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia. Le opere di adeguamento sono eseguite a seguito del rilascio da parte del comune del titolo edilizio in sanatoria di cui all'articolo 140, che ne autorizza l'esecuzione. Il titolo edilizio in sanatoria acquista efficacia a seguito della trasmissione al comune degli atti di cui al comma 5.

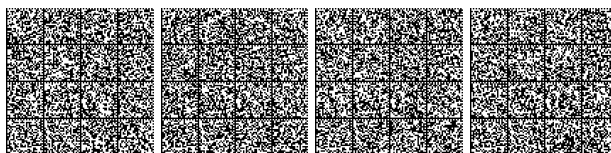
5. Al termine dei lavori relativi alle opere di adeguamento, l'interessato inoltra gli atti, di cui all'articolo 109, alla struttura regionale competente, che provvede alla vidimazione e all'inoltro al comune interessato. A tale inoltro al comune, può provvedere direttamente anche l'interessato».

Come emerge dal loro contenuto letterale, le disposizioni dell'art. 6 si pongono in stretta correlazione con quelle previste dall'art. 5 della legge regionale impugnata, come confermato dai richiami ai commi 1, 2, e 3 del nuovo testo dell'art. 118 della legge regionale n. 1 del 2005, introdotto dallo stesso art. 5.

In particolare, le norme procedurali di cui all'art. 6 sono direttamente strumentali al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche secondo le previsioni contenute nel censurato art. 5, e costituiscono il necessario completamento della disciplina del rilascio dell'accertamento di conformità in violazione del principio della doppia conformità. Conseguenza da questa stretta compenetrazione tra le norme impuginate, l'illegittimità dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 per le motivazioni sopra indicate.

7.- Infine, il censurato art. 7, facendo salva l'applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art. 118 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sancisce la separazione e l'autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie ed urbanistiche, garantendo l'effetto voluto dalla Regione con la normativa impugnata, ma che, per le ragioni anzidette, risulta lesivo del richiamato principio fondamentale della doppia conformità.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Sergio MATTARELLA, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130101

N. 102

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Potenziamento dell'aeroporto di Montichiari - Aree limitrofe all'aeroporto - Divieto di interventi edificatori, in via di salvaguardia, fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTR) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011 - Termine finale (più volte reiterato) in contrasto con la normativa nazionale sulla durata massima delle misure di salvaguardia, costituente principio fondamentale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, art. 14, come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 8, lettera *a*) della legge regionale 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 33, e dall'art. 23 della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 3, 41, 42 e 97); decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 12, comma 3.

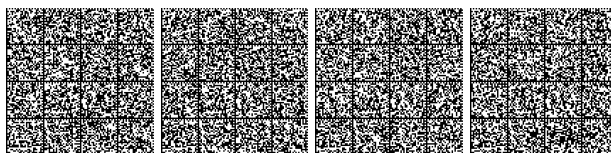
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra Elleci Costruzioni S.r.l. e il Comune di Montichiari ed altre, con ordinanza del 9 marzo 2011, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

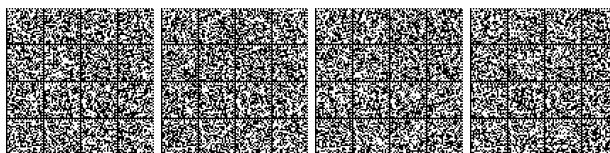
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 marzo 2011, notificata il successivo 15 settembre, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, pronunciandosi sul ricorso n. 837 del 2008 - proposto da Elleci Costruzioni s.r.l. contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia - ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010).

1.1.- Il TAR premette che l'art. 14, rubricato «Disposizioni di salvaguardia per l'aeroporto di Montichiari», al momento della presentazione del ricorso, al primo comma, stabiliva che: «Al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari, secondo quanto previsto dagli strumenti della programmazione regionale, fino all'entrata in vigore del relativo Piano regionale d'area ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e comunque non oltre quindici mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione, si applicano le disposizioni di salvaguardia di cui al presente articolo».

Con l'art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge reg. n. 5 del 2008 - prosegue il rimettente - la norma veniva prorogata sino al 31 dicembre 2008; inoltre, in corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della misura di salvaguardia, precisamente: *a*) con l'art. 4 della legge reg. n. 33 del 2008, il termine del 31 dicembre 2008 veniva protratto al 30 giugno 2010; *b*) con l'art. 23 della legge reg. n. 7 del 2010, il termine veniva ulteriormente prorogato al 30 giugno 2011.

1.1.1.- Il rimettente, quindi, dopo aver respinto, con separata sentenza, quattro dei cinque motivi di ricorso avanzati dalla ricorrente società Elleci Costruzioni s.r.l. (che, peraltro, ha anche avanzato richiesta di risarcimento del danno in forma specifica, con riserva di agire per eventuali, ulteriori, danni), ha condiviso la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007, sollevata in relazione agli artt. 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, Cost.



1.1.2.- La norma impugnata - prosegue il rimettente - al comma 2, prevede, quindi, il divieto di «ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, ad eccezione dei seguenti interventi relativi a edifici esistenti:

- a) manutenzione ordinaria e straordinaria;
- b) restauro e risanamento conservativo;
- c) ristrutturazione edilizia non comportante cambio di destinazione d'uso in senso residenziale;

c-bis) ampliamenti previsti negli strumenti urbanistici vigenti, non comportanti cambio di destinazione d'uso, sino ad un massimo del 20 per cento della superficie lorda di pavimento (SLP) per le attività produttive, e sino ad un massimo del 10 per cento della superficie lorda di pavimento (SLP) per la funzione residenziale, senza possibilità di incremento delle unità immobiliari».

Ai commi seguenti vengono, poi, individuate le tipologie di interventi che sono permessi, i quali riguardano sia quelli manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia quelli connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali (tra i quali, quindi, non rientra quello richiesto dalla società ricorrente nel giudizio *a quo*).

La norma in esame, dunque, vieta, in via di salvaguardia, l'intervento richiesto dall'odierna ricorrente (nuova edificazione) per una durata temporale già superiore ai quattro anni (considerando l'attuale scadenza al 30 giugno 2011), essendo intervenuta nel febbraio 2007.

Essa, prosegue il TAR rimettente, va ad affiancare quella disposta in via amministrativa dall'art. 100 del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004, che imponeva la salvaguardia per tre anni («fino all'approvazione del Piano Territoriale d'Area per l'aeroporto G. D'Annunzio o di specifici Accordi di programma, e comunque non oltre tre anni dall'approvazione del PTCP l'attività edificatoria è ammessa limitatamente agli interventi di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia degli edifici esistenti senza mutamenti di destinazione d'uso a scopo residenziale»).

In pratica, conclude il TAR «si è disposto un congelamento di aree, come quella in questione, classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni».

1.2.- Relativamente alla censura di illegittimità costituzionale avanzata dalla società Elleci Costruzioni s.r.l., ricorrente nel giudizio *a quo*, già sopra riportata, il TAR ne riassume i termini articolandoli come di seguito specificati.

Anzitutto, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe l'art. 3 Cost., poiché lo stesso instaurerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i proprietari delle aree comprese nell'ambito interessato dal futuro piano d'area aeroportuale (il quadrilatero descritto dall'art. 100 del PTCP) e gli altri proprietari dello stesso Comune.

La denunciata disposizione sarebbe violativa anche dell'art. 41 Cost., in quanto, essendo stato più volte reiterato, dal legislatore regionale, il regime di salvaguardia ivi previsto, si sarebbe ingenerata un'assoluta incertezza sul destino delle aree assoggettate allo stesso in assenza di un piano adottato, determinando una situazione che avrebbe impedito di operare qualsiasi investimento nell'area in questione, penalizzando, in tal modo, le piccole imprese del settore delle costruzioni quali la società ricorrente.

Inoltre - prosegue il rimettente - la disposizione impugnata, per la ricorrente, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 42 Cost., poiché i proprietari delle aree edificabili comprese nella zona non avrebbero avuto la possibilità di realizzare nuove costruzioni (pur se coerenti con gli strumenti urbanistici vigenti); con la conseguenza, quindi, che si sarebbero trovati nella impossibilità «di commercializzare gli immobili in questione ovvero di programmarne il futuro utilizzo a causa dell'assoluta incertezza in ordine a quando il piano d'area sarà approvato e quali potrebbero essere i contenuti dello stesso». A ciò, sempre secondo la società ricorrente, si aggiungerebbe un sostanziale svuotamento del diritto reale, svuotamento determinato dall'assenza di previsione di qualsivoglia indennizzo da parte del legislatore regionale, e questo non al fine di perseguire l'interesse pubblico quanto per avallare l'inerzia dell'amministrazione che, ancora alla data di proposizione del ricorso, non aveva provveduto all'adozione del piano d'area.

La norma in esame, poi, violerebbe anche l'art. 97 Cost, in quanto la stessa sarebbe ascrivibile nella categoria delle leggi-provvedimento, cioè nella categoria di «atti formalmente legislativi destinati a tenere luogo del provvedimento amministrativo in quanto dispongono in concreto su casi e rapporti specifici» (al proposito si ricorda la sentenza della Corte costituzionale n. 314 del 2007).

Infine, la ricorrente nel giudizio *a quo* - conclude il rimettente - avrebbe ritenuto la norma regionale in oggetto violativa anche dell'art. 117 Cost., poiché con essa il legislatore regionale della Lombardia, eccedendo dall'ambito della potestà legislativa regionale, avrebbe invaso la potestà legislativa concorrente dello Stato, in quanto, in tema di misure di salvaguardia (rientranti nell'ambito della materia governo del territorio e quindi di legislazione concorrente), la Regione può dettare «norme specifiche solo all'interno dei limiti posti dalla legge statale e nel rispetto dei principi posti dallo Stato, mentre la norma in questione [...] ha provveduto non solo a superare il limite massimo di 5 [anni], ma addirittura ha imposto le misure di salvaguardia senza che sia neppure intervenuta l'adozione del piano territoriale d'area».



1.2.1.- Tutto ciò premesso, il rimettente ritiene la sollevata questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata per i seguenti motivi.

1.3.- In punto di rilevanza, il TAR ritiene che la misura di salvaguardia invocata dal Comune non derivi da strumenti urbanistici (dato che l'art. 100 PTCP, espressamente richiamato, all'art. 52, dal piano regionale di governo [PRG], ha cessato di avere efficacia alla data del 21 aprile 2007), bensì esclusivamente dall'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007 e successive modificazioni, che ne hanno prorogato l'efficacia.

Pertanto, solo nel caso in cui la disposizione impugnata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima il regime di salvaguardia non sarebbe applicabile al caso di specie e, di conseguenza, il permesso di costruire potrebbe essere rilasciato, posto che la destinazione dell'area di proprietà della ricorrente - all'atto di proposizione della domanda e di assunzione del diniego - era B2 «residenziale di completamento semintensivo».

1.4.- La proposta questione di costituzionalità, inoltre, secondo il TAR, non risulta manifestamente infondata.

1.4.1.- In proposito, il rimettente rileva che la norma censurata vieta, in via di salvaguardia, l'intervento di nuova edificazione richiesto dalla società Elleci costruzioni per una durata temporale (considerando l'attuale scadenza del 30 giugno 2011), già superiore ai quattro anni (essendo la norma censurata intervenuta nel febbraio 2007).

In via di fatto, il rimettente ribadisce, altresì, che tale salvaguardia legislativa viene a cumularsi con quella precedentemente disposta in via amministrativa dall'art. 100 del PTCP (approvato il 21 aprile 2004), che imponeva la salvaguardia per tre anni in quest'area e, quindi, impediva qualsiasi intervento di nuova edificazione, con la conseguenza che viene disposto, in sostanza, - prima con un provvedimento amministrativo e poi con una legge-provvedimento - un congelamento di aree, come quella in questione, classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai sette anni.

Da qui, secondo il rimettente, la fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale di una norma regionale che «ha legificato il termine di salvaguardia protrahendolo ben oltre i tre anni», in contrasto sia con la norma nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A»), sia con la stessa normativa regionale (art. 36 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il Governo del territorio»).

Le misure di salvaguardia - prosegue il rimettente - perseguono la finalità di impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, ai sensi sia dell'art. 36 della legge reg. n. 12 del 2005 sia dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, i quali, entrambi, stabiliscono che, «in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda».

Da qui, il dubbio di legittimità costituzionale della norma regionale in oggetto, «in relazione ai parametri costituzionali invocati dalla ricorrente e sopra riportati».

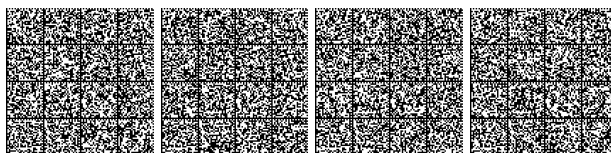
Tale disposizione, difatti, non sembrerebbe una misura di salvaguardia che comporta la semplice sospensione dell'esame della domanda edificatoria, ma si caratterizzerebbe per alcuni contenuti peculiari che la differenzerebbero dalle ordinarie misure di salvaguardia (ad esempio, la previsione di un divieto di realizzazione in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori; la mancata correlazione all'intervenuta adozione di un piano urbanistico; la durata dilatata nel corso degli anni per effetto di proroghe disposte con leggi regionali).

1.4.2.- Per quanto concerne l'art. 117, terzo comma, Cost., il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 2 del 7 aprile del 2008 del Consiglio di Stato, resa in Adunanza plenaria.

Al riguardo - pur sottolineando che essa non può essere applicata al caso di specie per la differenza sostanziale della fattispecie ivi risolta - lo stesso rimettente sottolinea come il Consiglio di Stato affermi che il d.P.R. n. 380 del 2001, in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2 del medesimo (e conseguentemente, anche dallo stesso art. 12), costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi.

Il rimettente puntualizza, inoltre, come il Consiglio di Stato affermi nella suddetta sentenza il principio secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione.

Il Tar per la Lombardia, al proposito, ricorda le sentenze n. 282 del 2002 e n. 343 del 2005, con le quali la Corte costituzionale ha affermato la valenza di norme di principio statali anche con riguardo ad atti normativi anteriori alla riforma del titolo V della Costituzione.



In particolare, il Tribunale afferma che, con la seconda delle due decisioni riportate, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme della Regione Marche del 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), perché il legislatore regionale non aveva osservato i principi fondamentali posti dall'art. 24 della legge del 28 febbraio 1985, n. 47.

1.4.3.- Quindi, relativamente alla violazione dell'art. 97 Cost. da parte della norma impugnata, il rimettente TAR osserva come nel caso di specie ci si trovi di fronte ad una legge-provvedimento, ovvero ad una disposizione che «incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto» (sent. n. 267 del 2007).

Orbene, osserva il rimettente, se è vero che, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, non sussiste «un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento (sent. n. 267 del 2007, n. 347 del 1995), è vero, altresì, che esse debbono essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sono citate le sentenze n. 429 del 2002 e n. 364 del 1999, nonché le sentenze n. 153 e n. 2 del 1997), tanto più se a contenuto derogatorio (sono citate le sentenze n. 185 del 1998 e n. 53 del 1997), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 137 del 2009).

Significativa al riguardo è, secondo il TAR per la Lombardia, la recente sentenza n. 271 del 2008 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale della Liguria, avente natura di legge-provvedimento, per contrasto e violazione della competenza legislativa dello Stato.

Il rimettente chiede, quindi, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007, una declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima apparendo la stessa rilevante e non manifestamente infondata, alla luce delle precedenti considerazioni svolte.

2.- In data 29 novembre 2011, nel giudizio davanti alla Corte, si è costituita la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta, chiedendo una declaratoria di inammissibilità e, in via subordinata, di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007 e successive modificazioni che ne hanno prorogato l'efficacia, attualmente, al 31 dicembre 2011.

2.1.- Al riguardo, la difesa regionale - dopo aver riportato il testo della disposizione impugnata, precisando le finalità della stessa e sottolineando che al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione (9 marzo 2011) la disposizione di salvaguardia in essa contenuta era limitata al 30 giugno 2011, termine che era stato poi prorogato al 31 dicembre 2011 dall'art. 13, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 3 del 2011 - riassume il contenuto dell'ordinanza di rimessione.

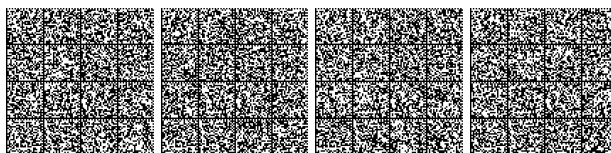
In particolare, si sottolinea che, relativamente alla violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., il giudice rimettente non avrebbe addotto alcuna motivazione in ordine all'asserito contrasto con la norma impugnata, mentre per quello che riguarda l'art. 97 Cost. «in apparente e non espresso recepimento dell'eccezione di illegittimità [...], così come formulata dal ricorrente», il rimettente si sarebbe limitato a riportare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale relativamente alla legittimità delle leggi-provvedimento.

Anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., - secondo la Regione Lombardia - il rimettente si sarebbe limitato a richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, n. 2 del 2008, escludendone, peraltro, l'applicabilità al caso di specie, e a ribadire che il d.P.R. n. 380 del 2001 costituisce disciplina recante principi fondamentali ai quali il legislatore regionale è obbligato ad attenersi.

2.2.- Svolte queste premesse, la difesa regionale prospetta, anzitutto, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza in ragione della cessazione degli effetti dell'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007, e ciò in relazione al compimento dell'*iter* di approvazione del PTR A "Aeroporto Montichiari".

In proposito, la difesa precisa che la Giunta regionale, con deliberazione n. 1812 del 31 maggio 2011, ha adottato il Piano in questione. L'avviso dell'avvenuta adozione del Piano e del deposito degli atti relativi è stato pubblicato sul B.U.R.L. n. 23 dell'8 giugno 2011 per permettere la presentazione da parte degli interessati di eventuali osservazioni entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Decorso tale periodo, la Giunta regionale, esaminate le osservazioni e dopo aver controdedotto, con deliberazione n. 2360 del 13 ottobre 2011, ha trasmesso gli atti al Consiglio regionale per la definitiva approvazione (cfr. doc. n. 4 in atti). Pertanto, quando il Consiglio regionale delibererà la sua approvazione, il Piano acquisterà piena efficacia.

Ne consegue, per la difesa regionale, l'inevitabilità della restituzione al giudice rimettente degli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *jus superveniens*, derivante dallo spirare degli effetti dell'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007 in ragione dell'intervenuta approvazione del PTR A.



2.3.- Nel merito, la costituita Regione ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale in esame.

2.3.1.- La Regione, pur partendo dalla premessa secondo la quale non è dubitabile che la giurisprudenza amministrativa abbia riconosciuto all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., tuttavia, contesta il richiamo alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, di cui Ad. plen. 7 aprile del 2008, sentenza n. 2, in quanto, come ammesso dallo stesso rimettente, la fattispecie esaminata non è coincidente con quella oggetto del presente giudizio.

Del resto, sempre secondo la difesa della Regione, l'evolversi della giurisprudenza costituzionale, di cui è riferito un ampio excursus, evidenzia come possano ritenersi conformi alla Costituzione, in riferimento agli artt. 3 e 97, anche norme regionali in materia, che siano prive di un espresso termine di efficacia (v. sentenza n. 402 del 2007, relativamente alla legge reg. n. 12 del 2005).

«La giurisprudenza pertanto» - conclude la Regione - «espressamente riconosce il potere del legislatore regionale di deroga ai limiti temporali relativi alle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale».

2.3.2.- La Regione ribadisce, altresì, che «la reiterazione in via amministrativa degli anzidetti vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune regioni a statuto speciale [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale», se giustificati da «una valutazione procedimentale (con adeguata motivazione) dell'amministrazione preposta alla gestione del territorio o rispettivamente apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà».

Carattere patologico rivestono, invece, le reiterazioni ovvero le proroghe "sine die" o all'infinito «o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza, in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo (sentenze n. 344 del 1995; e n. 575 del 1989), e fermo, beninteso, che l'obbligo dell'indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia)» (sentenza n. 179 del 1999).

Tale evenienza - prosegue la Regione - non si è verificata nel caso di specie, in quanto le proroghe al termine di efficacia della disposizione regionale lombarda sono state «dettate dalla necessità di contemperare i numerosi e complessi interessi pubblici in rilievo che all'esito dell'iter di approvazione, ormai pressoché compiuto, hanno trovato adeguata sintesi».

Inoltre, prosegue la Regione, il progetto di piano d'area deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica, e, in ragione della sua particolare funzione, in sede di avvio dell'elaborazione dello stesso, la Giunta regionale deve provvedere a consultare sia i Comuni, sia le Province, sia gli enti gestori delle aree regionali protette interessate, riuniti in apposita conferenza.

Appare, pertanto, del tutto infondata la richiesta del giudice rimettente, il quale, peraltro, non si cura di fornire in concreto alcuna motivazione idonea a comprovare la presunta arbitrarietà del legislatore regionale, né appare considerare il principio fondamentale per il quale «il perseguimento di interessi di rilevanza pubblica ben può comportare la compressione di singoli interessi privati», così come nel caso di specie.

Infatti, dato lo sviluppo dell'Aeroporto di Montichiari, nel più generale quadro di quello del sistema aeroportuale della Regione Lombardia, appare chiaro che l'intervento pianificatorio «postuli l'equilibrato e razionale coordinamento di numerose attività, attinenti ai processi insediativi, al sistema infrastrutturale, all'inserimento dei siti aeroportuali permanenti nel paesaggio», con conseguente e necessaria valutazione, da parte del Piano d'area, della sostenibilità ambientale dello sviluppo aeroportuale in armonia con il territorio circostante, anche attraverso la salvaguardia delle aree necessarie per la realizzazione delle opere programmate.

3.- In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Lombardia ha depositato memoria nella quale ribadisce, con motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle precedentemente svolte nell'atto di costituzione, l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, nonché l'opportunità di una restituzione degli atti relativi al presente giudizio di legittimità costituzionale al giudice rimettente per un nuovo esame della rilevanza della questione, posto che, dall'approvazione da parte del Consiglio regionale del PTR, avvenuta il 6 dicembre 2011, consegue che la norma impugnata non trovi «più applicazione nel giudizio a quo».



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia - pronunciandosi sul ricorso n. 837 del 2008, proposto da Elleci Costruzioni s.r.l. contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia - ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010).

1.1.- La normativa regionale in esame, la quale prevede misure di salvaguardia - al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari - al comma 1 (nel testo in vigore al momento della proposizione dell'attuale questione di legittimità costituzionale) stabilisce che siano vietati, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto e meglio definito al successivo comma 5, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

Nei successivi commi 2, 3 e 4, il legislatore regionale individua, poi, quali siano le specifiche disposizioni di salvaguardia, e quali, invece, gli interventi consentiti sia manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali (tra i quali, non rientra quello richiesto dalla società ricorrente nel giudizio *a quo*). Infine - come accennato - al comma 5, si precisa che «la disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla Delib. G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637».

1.2.- Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame in quanto essa sarebbe venuta a prevedere, in via di salvaguardia, il divieto di edificare, sino all'entrata in vigore del piano territoriale regionale d'area, e, comunque, non oltre il 30 giugno 2011, per un periodo di tempo, pertanto, che già al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale eccedeva i quattro anni (essendo la norma impugnata intervenuta nel febbraio 2007).

Va precisato che la durata temporale delle disposizioni di salvaguardia prevista dal comma 1 della norma impugnata è stata più volte modificata dal legislatore regionale. Infatti, al momento della presentazione del ricorso da parte della società attrice nel giudizio *a quo*, la norma prevedeva che tali misure si applicassero «fino all'entrata in vigore del relativo Piano regionale d'area ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e comunque non oltre quindici mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione». Pertanto, essendo la disposizione legislativa entrata in vigore il 3 marzo 2007, il primo termine di scadenza delle misure di salvaguardia ivi previste era il 3 giugno 2008. Successivamente, con l'art. 1, comma 8, lettera a), della legge reg. n. 5 del 2008, la misura di salvaguardia veniva prorogata sino al 31 dicembre 2008. Infine, in corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della stessa misura, precisamente: a) con l'art. 4 della legge reg. n. 33 del 2008, il termine veniva protratto al 30 giugno 2010; b) con l'art. 23 della legge reg. n. 7 del 2010, al 30 giugno 2011, (termine in vigore al momento dell'impugnazione della norma); c) con l'art. 13, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 3 del 2011, il termine finale della durata dell'adozione delle misure di salvaguardia, previste nell'impugnato articolo, è stato poi differito sino al 31 dicembre 2011 (testo in vigore).

Il rimettente precisa che il divieto di nuove edificazioni nel piano d'area dell'aeroporto di Montichiari era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa, per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore regionale (PRG) vigente.

Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo «legificato il termine di salvaguardia protrandolo ben oltre i tre anni», si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») - principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale in materia di «governo del territorio» - sia da quella regionale (art. 36 della legge reg. 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il Governo del territorio»), così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.



1.2.1.- Avallerebbe, altresì, per il TAR Lombardia, i dubbi di costituzionalità della disposizione regionale in esame la considerazione che questa ultima presenterebbe sue peculiari caratteristiche che la distinguerebbero dalle ordinarie misure di salvaguardia, quali - oltre alla ricordata reiterazione della proroga del termine finale - la previsione di un divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, nonché la mancata correlazione di tali misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, come previsto dal principio fondamentale stabilito dal legislatore nazionale in materia di «governo del territorio».

Pertanto, secondo il TAR Lombardia, l'art. 14, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe i ricordati parametri costituzionali.

2.- La costituita Regione Lombardia - dopo aver fatto presente che, relativamente alla violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., il rimettente non avrebbe addotto alcuna motivazione in ordine all'asserito contrasto con la norma impugnata e che, con riferimento alla violazione dell'art. 97 e dell'art. 117, terzo comma, Cost., il rimettente si sarebbe limitato, nel primo caso, a riportare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale relativamente alla legittimità delle leggi-provvedimento e, nel secondo caso, a richiamare la sentenza n. 2 del 2008 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, escludendone, peraltro, l'applicabilità nella presente fattispecie - ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia inammissibile, infondata e, prima ancora, che debba essere rimessa alla valutazione del rimettente per la modifica intervenuta che riverbererebbe i suoi effetti sulla censurata disposizione legislativa.

Riguardo all'invocato *jus superveniens*, la Regione fa presente che, con l'approvazione, avvenuta il 6 dicembre 2011, del PTR "Aeroporto Montichiari", la cui adozione era stata deliberata il 31 maggio 2011 (con relativa pubblicazione degli atti nel B.U.R.L. n. 23 dell'8 giugno 2011) vengono meno gli effetti dell'impugnato art. 14 della legge n. 5 del 2007, e, quindi, ne conseguirebbe la necessità di una restituzione degli atti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza.

Quanto sopra dimostrerebbe, altresì, sotto un altro profilo, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza in ragione della cessazione degli effetti dell'art. 5 della legge citata.

Per ciò che concerne l'infondatezza, la Regione sottolinea che solo le proroghe «sine die» o all'infinito, «o quando il limite temporale sia indeterminato» possono assumere carattere patologico, ma che tale evenienza non si è verificata nel caso di specie, in quanto le proroghe, sempre ad una data determinata, sono state «dettate dalla necessità di contenere i numerosi e complessi interessi pubblici in rilievo».

Ricorda, al riguardo, che il progetto di piano d'area deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale, per la cui effettuazione la Giunta regionale deve provvedere a consultare sia i Comuni, sia le Province, sia gli enti gestori delle aree regionali protette interessate, ed evidenzia l'importanza che lo sviluppo dell'aeroporto di Montichiari assume nel più generale quadro del sistema aeroportuale della Regione Lombardia. Tutto ciò dimostrerebbe che il rimettente non ha considerato il principio fondamentale per il quale «il perseguimento di interessi di rilevanza pubblica ben può comportare la compressione di singoli interessi privati».

2.1.- In via preliminare, va esaminata la richiesta formulata dalla Regione Lombardia - sia nell'atto di costituzione sia nella memoria illustrativa depositata in prossimità della discussione della questione - di restituzione, al giudice rimettente, degli atti relativi al presente giudizio di legittimità costituzionale «per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *jus superveniens*, derivante dallo spirare degli effetti dell'art. 14 della l.r. 5 del 2007, in ragione dell'intervenuta approvazione del Piano territoriale regionale d'area».

Infatti, secondo la difesa regionale, l'avvenuta approvazione del PTR, con deliberazione del Consiglio regionale del 6 dicembre 2011, ha come conseguenza che la norma impugnata non trovi «più applicazione nel giudizio *a quo*», in quanto l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007 «nasce[va] come norma temporalmente limitata, i cui effetti sono stati espressamente confinati dal legislatore regionale "fino all'entrata in vigore del relativo piano territoriale d'area"».

2.1.1.- Non esistono i presupposti per la restituzione degli atti al rimettente.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che vada ordinata la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, «affinché questi procedano ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio [...], ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale [...], oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata» (ordinanza n. 150 del 2012).

Alla luce di quanto sopra, può escludersi che, al riguardo, sia intervenuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice rimettente della persistente rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.



L'approvazione del PTR, più che aver determinato la cessazione degli effetti propri della norma impugnata, cioè la fine dell'applicazione delle misure di salvaguardia ivi previste, ha determinato la cessazione della loro funzione, ma ciò è avvenuto non per la sopravvenienza di un nuovo provvedimento legislativo (dato che l'unico provvedimento legislativo intervenuto è consistito in un'ulteriore proroga dei termini), ma per effetto della stessa norma, vale a dire in applicazione del suo disposto. Il rimettente non è posto, quindi, in presenza di una diversa e nuova disposizione legislativa. Né può affermarsi che si verifichi l'ipotesi della cessazione della materia del contendere, in quanto, anche prescindendo dalla circostanza che l'approvazione del PTR non può essere considerata satisfattiva del petitum, quest'ultimo aveva come suo oggetto anche il risarcimento del danno e non solo l'esercizio dello jus aedificandi; così che la questione sollevata dinanzi a questo Giudice costituzionale conserva la sua rilevanza ai fini del decidere nel giudizio *a quo*.

Quanto sopra precisato vale, per gli stessi motivi, anche a superare l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione, a motivo dell'asserita cessazione degli effetti dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007.

3.- Nel merito, in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

3.1.- Come già ricordato, il TAR per la Lombardia ritiene che la norma regionale denunciata - emanata dal legislatore regionale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio - prevedendo una durata temporale delle misure di salvaguardia eccedente quella fissata dalla norma nazionale (art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.- L'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, infatti, stabilisce che: «In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

La *ratio* della normativa statale, quindi, è quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l'approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L'adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l'effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all'adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione.

4.- Lo stesso legislatore regionale, con l'art. 36, comma 4, della legge reg. n. 12 del 2005, ha modificato il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale (tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione), seguendo, peraltro, l'orientamento stabilito dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Infatti, con il sopra citato art. 36, comma 4, si è stabilito che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

4.1. - Relativamente all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, è opportuno sottolineare che la giurisprudenza amministrativa (in particolare il Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, con la sentenza n. 2 del 2008) ha ritenuto che la disciplina sulle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del T.U. edilizia, abbia una valenza mista: edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria, ed urbanistica, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio.

Si tratta di una valutazione condivisibile, da cui consegue, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, che l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (da ultimo, ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, vedi anche sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).



4.1.1.- Nella sentenza di questa Corte n. 402 del 2007 si è precisato come il d.P.R. n. 380 del 2001 - in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2 del medesimo d.P.R. - costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi.

Infatti, l'art. 1, comma 1, del T.U. dell'edilizia, prevede che: «il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia»; mentre i commi 1 e 3 dell'art. 2, rispettivamente, stabiliscono che: «le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico» e che «le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Inoltre, l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 - come puntualizza anche il Consiglio di Stato nella ricordata sentenza - avendo recepito i contenuti sostanziali dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori), esprime il principio secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'*iter* procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione.

In conseguenza, quindi, di quanto questa Corte ha affermato con la sentenza n. 402 del 2007, ed a prescindere dall'autodefinizione (in questo caso corretta) di norme di principio che le disposizioni del Testo unico dell'edilizia danno della normativa in esso contenuta, anche all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'illegittimità della legislazione regionale, quando la stessa viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio, è stata più volte dichiarata da questa Corte (sentenze n. 309 del 2011, n. 341 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 271 del 2008).

4.1.2.- La disposizione regionale impugnata - pur perseguendo finalità proprie delle misure di salvaguardia, cioè impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione - si discosta da quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001. Essa non correlerebbe l'applicazione di misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, essendo la deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. IX/1812, avente ad oggetto l'«Adozione della proposta di Piano territoriale regionale d'area "Aeroporto di Montichiari"» (ex artt. 20 e 21 della legge reg. n. 12 del 2005) intervenuta in periodo notevolmente successivo all'entrata in vigore della normativa impugnata.

Inoltre, la stessa, come già sottolineato, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori.

Ed infine, tale divieto - in forza di successive proroghe del termine finale di efficacia della norma in esame, disposte con leggi regionali successive - è stato protratto per un periodo di tempo ben superiore a quello stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, realizzando, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, «un congelamento di aree, [...] classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni».

4.2.- Nella fattispecie di cui trattasi, dunque, devono riscontrarsi i seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia (nel caso di specie il differimento temporale dello *ius aedificandi*, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale); b) l'indeterminatezza dei tempi dell'*iter* procedimentale (dato che i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati); c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.

4.3.- Sotto altro profilo, si deve sottolineare che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità (sentenze n. 243 del 2011; n. 314 del 2007; n. 167 del 2009; n. 179 del 1999 e n. 262 del 1997).

Né si può ritenere - come sostenuto dalla Regione - che la scelta del legislatore regionale di prorogare le disposizioni di salvaguardia sia stata necessitata stante la complessità e l'articolazione delle procedure volte all'approvazione del piano territoriale regionale d'area, misure dettate dalla esistenza di interessi di natura nazionale e non solo strettamente regionali, quali, ad esempio, il dover tener conto delle osservazioni espresse dall'ENAC e dal Ministero della difesa.



Al di là della considerazione che tali circostanze sono riconducibili a meri inconvenienti di fatto che non possono incidere sul piano della valutazione di legittimità della norma, è proprio per ovviare a tali possibili inconvenienti che la norma di principio in esame ancora la possibilità di prevedere misure di salvaguardia all'adozione dello strumento urbanistico (nel caso di specie il PTR), elemento questo, come già sottolineato, non previsto dalla norma regionale censurata. Inoltre, è senz'altro esatto che la giurisprudenza costituzionale citata dalla Regione (sentenze n. 344 del 1995 e n. 575 del 1989) si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o «quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro», mentre ha ritenuto che «la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili» se ancorati a date certe e mantenuti «entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà», ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate. Infatti, il sopravvenire, dopo l'iniziale imposizione delle misure di salvaguardia per un periodo che non doveva superare i quindici mesi (disposta con l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007), di ben quattro ulteriori provvedimenti legislativi che ne hanno prorogato la durata fino al 31 dicembre 2011, determina che il termine finale fissato dalla legge n. 5 del 2007 «non sia (stato) certo, preciso e sicuro» e che, proprio ai sensi della citata giurisprudenza, ricorrano le condizioni per dichiararne l'illegittimità costituzionale.

Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente.

5.- Conclusivamente, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007 - come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente dalle sopra ricordate leggi regionali, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 - è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2007), come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione - Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

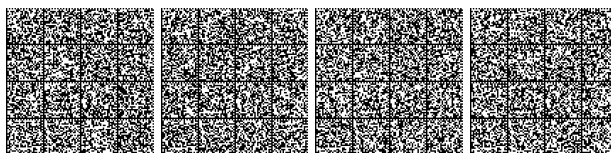
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 103

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici - Norma interpretativa che ne esclude, in attesa del riordino della materia, l'applicabilità nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato - Violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- Legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 15, comma 1, lettera c), sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88.
- Costituzione, art. 3 (artt. 24, 101, 102 e 104).

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009), sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008), promosso dal Tribunale di Busto Arsizio nel procedimento vertente tra Roveda Stefano ed altre e la Immobiliare Vittoria s.r.l. ed altri, con ordinanza del 15 febbraio 2012, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Immobiliare Vittoria s.r.l.;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 febbraio 2012, pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 22 giugno 2012 (reg. ord. n. 109 del 2012), il Tribunale di Busto Arsizio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), 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 quanto prevede che l'articolo 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008) sia sostituito dalla norma di interpretazione autentica che recita: «In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato».



2.- Il giudice remittente premette che la fattispecie al suo esame concerne la domanda risarcitoria proposta ai sensi dell'art. 1669 cod. civ. dall'acquirente di un immobile nei confronti del venditore-costruttore e dell'appaltatore, per il mancato rispetto dei requisiti acustici passivi degli edifici fissati dal d.P.C.M. 5 dicembre 1997 (Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici). In particolare, lo stesso giudice rileva che dalla lettura delle conclusioni del ricorso ex art. 702 bis cod. proc. civ. introduttivo del giudizio, si evince chiaramente che a fondamento della domanda i ricorrenti hanno inteso porre non già, genericamente, la violazione delle regole dell'arte nella costruzione degli edifici da parte del venditore-costruttore e dell'appaltatore, bensì, più specificamente, la violazione dei requisiti acustici passivi previsti dalla vigente normativa acustica e, segnatamente, dal richiamato d.P.C.M. 5 dicembre 1997.

Tale decreto, emanato in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), determina i requisiti acustici passivi e quelli delle sorgenti sonore interne agli edifici, al fine di ridurre l'esposizione umana al rumore, e prescrive i limiti espressi in decibel che gli edifici costruiti dopo la sua entrata in vigore devono rispettare.

2.1.- Inoltre, il giudice remittente osserva che nella materia è intervenuta, dapprima, la direttiva 2002/49/CE, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, recepita con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194 (Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale), e, dopo la scadenza della delega prevista dall'art. 14 della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003), l'art. 11 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2008), ha previsto una nuova delega al Governo, per integrare nell'ordinamento la direttiva citata e per assicurare l'omogeneità delle normative di settore mediante l'emanazione di uno o più decreti legislativi.

In riferimento ai requisiti acustici passivi degli edifici previsti dal d.P.C.M. 5 dicembre 1997, l'articolo 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, recante la delega al Governo per il riordino e la disciplina in materia di inquinamento acustico, prevedeva che «in attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». Successivamente, è intervenuta la norma impugnata.

2.2.- Ad avviso del giudice remittente, da quanto esposto emerge la rilevanza della questione sollevata, dal momento che la controversia «verte sulla responsabilità ex art. 1669 cod. civ. del venditore-costruttore e dell'appaltatore per violazione del d.P.C.M. 5 dicembre 1997», che la norma censurata ed entrata in vigore in pendenza di giudizio ha reso inapplicabile alla fattispecie in esame. Pertanto, secondo lo stesso giudice, la sua applicazione comporta che il mancato rispetto dei valori di isolamento acustico di cui al d.P.C.M. richiamato «non può costituire fonte di responsabilità per il venditore-costruttore nei confronti dell'acquirente, andando pertanto a incidere su tutte le situazioni pregresse confluite nei contratti di vendita degli immobili (come, appunto, quella in esame), tranne i casi in cui sia già intervenuta una sentenza definitiva che riconosca detta responsabilità e fatta salva comunque l'esecuzione a regola d'arte dei lavori».

3.- Passando ad esporre un primo profilo di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* afferma che il contenuto della «norma interpretata» è chiaro e non necessita di interpretazione, non ha dato adito a contrasti giurisprudenziali, e nessun dubbio è mai stato sollevato circa l'applicabilità del d.P.C.M. 5 dicembre 1997 ai rapporti tra privati acquirenti e costruttori di alloggi. In tal senso, si osserva che l'art. 11, comma 5 della legge n. 88 del 2009 - nella versione antecedente alla modifica apportata dalla norma impugnata - dichiarava pacificamente applicabile lo stesso decreto ai rapporti tra privati sorti antecedentemente alla sua entrata in vigore. Pertanto, la norma impugnata ha carattere innovativo, non assumendo alcun rilievo l'autoqualificazione di norma interpretativa.

In riferimento alla natura delle norme di interpretazione autentica, il giudice remittente richiama alcune pronunce della Corte costituzionale, tra le quali la sentenza n. 155 del 1990, che ha escluso il carattere interpretativo nel caso di una norma «che anziché chiarire il significato di una disciplina precedente ovvero privilegiarne una fra le più possibili interpretazioni, venga ad innovarne il contenuto». Inoltre, nell'ordinanza si ricorda che la Corte ha affermato che le norme interpretative debbono in ogni caso sottostare ai principi costituzionali, come ricordati dalla sentenza n. 525 del 2000, che ha statuito che «l'efficacia retroattiva della legge di interpretazione autentica è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, principio che trova applicazione anche in materia processuale e che nel caso di specie deve ritenersi violato in conseguenza della non prevedibilità della soluzione interpretativa adottata dal legislatore, rispetto a quelle affermatesi nella prassi». Anche recentemente, la sentenza n. 234 del 2007 ha enunciato il principio per cui «nel rispetto del limite segnato dall'art. 25 Cost., il legislatore può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano - chiarendola - la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso della stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti».



Il giudice *a quo* ribadisce che il contenuto «falsamente interpretativo», ma effettivamente innovativo della norma impugnata, oltre a incorrere in un vizio di eccesso di potere legislativo «conseguente all'uso deviato dello strumento dell'interpretazione autentica», viola gli artt. 3 e 24 Cost., oltre al principio di irretroattività della legge. Infine, il giudice riassume nel modo seguente le censure, affermando che la disposizione impugnata:

a) viola l'art. 3 della Costituzione, in quanto è suscettibile di produrre una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno già conseguito, in via pattizia o giudiziaria, un risarcimento a fronte dell'acquisto di un immobile acusticamente viziato e coloro che, pur trovandosi nella stessa situazione, non possono, invece, più conseguirlo;

b) risulta affetta da eccesso di potere legislativo, non essendo fondata su di una adeguata causa giustificativa, risultando comunque priva di natura interpretativa e, «pur non abrogando il d.P.C.M. 5 dicembre 1997 nei rapporti pubblicistici (...) nello stesso tempo lo disapplica ai rapporti tra privati, con la conseguenza di non salvaguardare i diritti del cittadino che acquista l'unità abitativa e che è il vero destinatario degli effetti (...) che il d.P.C.M. 5 dicembre 1997 persegue»;

c) si presenta lesiva di vari principi di rilievo costituzionale, quali la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati, la tutela della certezza dei rapporti giuridici e della coerenza dell'ordinamento giuridico;

d) viola l'art. 24 della Costituzione, in quanto limita irragionevolmente il diritto di difesa, non permettendo la relativa azione dei proprietari degli immobili compravenduti nei confronti dei soggetti responsabili della non corretta esecuzione delle opere;

e) lede le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario dagli artt. 101, 102, 104 Cost., dal momento che «la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato il principio secondo cui il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie sub iudice», ribadito nelle sentenze n. 397 e n. 6 del 1994, n. 429, n. 424, n. 283 e n. 39 del 1993, n. 440 del 1992, n. 429 del 1991.

4.- Nel giudizio davanti alla Corte ha spiegato intervento l'Immobiliare Vittoria s.r.l., parte resistente nel giudizio *a quo*, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza.

La parte costituita espone che il giudizio *a quo* è stato introdotto con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., sul ritenuto presupposto che lo svolgimento del precedente procedimento di accertamento tecnico preventivo legittimasse la scelta a favore del rito a cognizione sommaria.

L'interveniente afferma che il procedimento di accertamento preventivo espletato definisce ed esaurisce l'oggetto del contenzioso come *petitum* e *causa petendi*. Nel relativo ricorso, i ricorrenti hanno esplicitato che l'unità immobiliare è stata a loro venduta dall'Immobiliare Vittoria s.r.l., ma è stata costruita da altro soggetto, la Della Valle e Lavelli s.n.c., ed affermano che l'unità immobiliare in questione non rispetterebbe uno dei parametri previsti dal d.P.C.M. 5 dicembre 1997, concernente l'isolamento da facciata di alcuni vani dell'unità immobiliare, ma riconoscono che rispetta tutti gli altri parametri, relativi ai rumori da calpestio e da servizi a funzionamento continuo e discontinuo.

In tale quadro, nell'atto di costituzione si osserva che il procuratore dell'attore nell'accertamento tecnico preventivo si è avvalso dell'unica delega rilasciatagli in calce all'atto, e da tale constatazione si ricava che sono riferibili alla parte sia la confessione della costruzione dell'unità immobiliare da parte della Della Valle e Lavelli s.n.c., e non dalla Immobiliare Vittoria s.r.l., sia la confessione del rispetto di tutti i parametri tranne quello dell'isolamento da facciata.

Pertanto il procuratore, in carenza di nuova delega, non poteva introdurre nel giudizio di cognizione il contenzioso su altri parametri, dal momento che i suoi mandanti nel procedimento di accertamento tecnico preventivo avevano confessato che detti parametri erano stati rispettati, e, sotto diverso profilo, l'ampliamento dell'oggetto del giudizio ad altri parametri era precluso allo stesso procuratore, in quanto provvisto dell'unica delega rilasciatagli per l'accertamento tecnico preventivo, che contestava il mancato rispetto del solo parametro dell'isolamento da facciata. Inoltre, si afferma che nel giudizio civile in oggetto, *petitum* e *causa petendi* non possono essere ampliati d'ufficio dal giudice.

Nell'atto di costituzione si rileva anche che l'ordinanza di rimessione contiene due inesattezze nell'esposizione del fatto. In primo luogo, si riferisce al ricorso ex art. 702 bis c.p.c. proposto a seguito di procedimento ex art. 696 c.p.c., la prospettazione della partecipazione dell'Immobiliare Vittoria all'attività edificatoria, laddove l'affermazione che l'Immobiliare Vittoria «risulta ... abbia preso parte all'attività edificatoria è contenuta nel ricorso ex art. 702 bis e contrasta nettamente con l'esclusione della partecipazione affermata nel precedente ricorso ex art. 696 c.p.c.».

Secondariamente, nell'ordinanza si riferisce l'eccezione di carenza di delega al difensore della comparente Immobiliare Vittoria s.r.l. alla domanda di risarcimento per danni diversi da quello del mancato rispetto del parametro di isolamento da facciata, mentre l'eccezione è riferita all'introduzione di *petitum* e *causa petendi* diversi da quelli introdotti nell'accertamento tecnico preventivo, in forza dell'unica delega in atti.

Sotto un ulteriore profilo, si contestano, nel merito, i risultati dell'indagine svolta nell'accertamento tecnico preventivo, in ordine al mancato rispetto di quell'unico indice dell'isolamento da facciata di cui si è detto, e si sostiene che nelle more vi sarebbe stata la sostituzione delle parti finestrate da parte degli attori. Pertanto, sarebbe precluso l'accertamento «nel giudizio di cognizione, se l'insufficiente isolamento da facciata sia imputabile al costruttore della



muratura e/o al produttore e posatore dei serramenti e/o al progettista e direttore dei lavori o agli stessi ricorrenti/attori per negligenza nell'uso delle parti finestrate protrattosi per ben sei anni».

Ad avviso della parte costituita, questa mutazione dello stato dei luoghi operata dagli attori impedisce loro di provare in giudizio l'imputabilità a terzi dell'insufficiente isolamento da facciata.

4.1.- In prossimità dell'udienza, la parte costituita ha depositato memoria per ribadire l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, a causa dell'assenza di prova sia dell'esistenza, che dell'imputabilità a terzi, del danno derivante dal preteso vizio acustico di insufficiente isolamento della facciata dell'immobile oggetto della compravendita.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale di Busto Arsizio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), 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 quanto prevede che l'articolo 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008), sia sostituito dalla norma di interpretazione autentica secondo la quale, «In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato».

2.- Al fine di chiarire il contesto normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), ha attribuito allo Stato la determinazione dei requisiti acustici passivi e di quelli delle sorgenti sonore degli edifici, rinviando la relativa disciplina ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ottemperanza a tale disposizione, è stato emanato il d.P.C.M. 5 dicembre 1997, che determina i suddetti requisiti, al fine di ridurre l'esposizione umana al rumore, e prescrive i limiti espressi in decibel che gli edifici costruiti dopo la sua entrata in vigore devono rispettare.

Nella materia in esame è poi intervenuta la direttiva 2002/49/CE, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, che è stata recepita con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194 (Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale), ed a seguito della scadenza della delega prevista dall'art. 14 della legge 31 ottobre 2003, n. 306 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003), l'art. 11 della legge 7 luglio 2009, n. 88 ha nuovamente delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi al fine di integrare nell'ordinamento la direttiva citata e di assicurare l'omogeneità delle normative di settore.

In particolare, il comma 5 dell'art. 11 della legge n. 88 del 2009 ha previsto che «in attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

Infine, l'art. 15, comma 1, lettera c), impugnato, ha introdotto la norma interpretativa in questione.

3.- In primo luogo, deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla parte costituita Immobiliare Vittoria s.r.l., che, limitando la propria difesa a tale eccezione, ha affermato, da un lato, che il petitum e la causa petendi del giudizio dovevano ritenersi fissati dall'espletato accertamento tecnico preventivo - e pertanto la contestazione circa il rispetto dei parametri di cui al d.P.C.M. 5 dicembre 1997 doveva limitarsi al solo al grado di isolamento della "facciata finestrata" dell'edificio in questione -, e dall'altro, che in nessun caso sarebbe più ottenibile la prova dell'eventuale responsabilità della nominata società convenuta, dal momento che parte attrice aveva nel tempo mutato i luoghi, sostituendo i serramenti dello stesso immobile: pertanto, ad avviso della parte privata costituita nel presente giudizio, la questione sarebbe inammissibile in quanto irrilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*, che dovrebbe essere deciso sulla base delle ordinarie disposizioni sull'onere della prova, e nel quale non troverebbe applicazione la norma impugnata.

3.1.- Al riguardo, deve rilevarsi che questa Corte ha costantemente affermato che ad essa non spetta, nei giudizi di legittimità costituzionale sollevati in via incidentale, la valutazione circa i presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, «a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti», essendo sufficiente che «l'ordinanza di rimessione argomenti non implausibilmente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 270 del 2010 e n. 41 del 2011; ordinanza n. 25 del 2012).



Ora, nell'ordinanza in esame, il giudice remittente ha rilevato che nell'atto introduttivo con il quale chiedevano il risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 1669 cod. civ. per i gravi difetti rilevati nel bene immobile oggetto di compravendita, i ricorrenti non lamentavano la generica violazione delle regole d'arte nella costruzione degli edifici ma, più specificamente, chiedevano l'accertamento della violazione delle disposizioni relative ai requisiti acustici previste dal d.P.C.M. 2 dicembre 1997, emanato in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995, a tal fine chiedendo l'acquisizione del fascicolo relativo all'accertamento tecnico preventivo già espletato ai sensi dell'art. 696 bis cod. proc. civ.. Inoltre, nella medesima ordinanza, si procede ad una esauriente ricostruzione del quadro normativo alla base del decreto richiamato, come sopra riportata, evidenziando, in particolare, l'incidenza della norma interpretativa impugnata su quella applicabile nel giudizio in corso, mediante la previsione dell'effetto retroattivo all'art. 3, comma 1, lettera e), citato che esclude, fino all'emanazione dei decreti legislativi finalizzati ad integrare nell'ordinamento nazionale le norme comunitarie previste dalla direttiva 2002/49/CE, l'applicabilità delle norme relative ai requisiti acustici passivi degli edifici «nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi».

Pertanto, deve ritenersi che il giudice, rilevando l'incidenza della disposizione impugnata sulle norme applicabili relative ai requisiti acustici nel giudizio *a quo*, abbia motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione sollevata, restando invece a lui rimessa, in ragione dell'autonomia del giudizio costituzionale rispetto a quello *a quo*, la valutazione circa l'esistenza della prova offerta dalla parte in ordine alla violazione delle suddette norme acustiche.

Di conseguenza, l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata dalla parte privata costituita deve essere rigettata.

4.- Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'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. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che «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).

La norma impugnata nel presente giudizio travalica i limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte ora richiamata.

Innanzitutto, seppure formulata quale norma di interpretazione autentica, essa non interviene ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto, «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati.

La ricostruzione del quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione censurata conferma questa conclusione. La norma «interpretata» [art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995] disciplina infatti la modalità di esercizio della competenza statale nella individuazione dei requisiti acustici degli edifici, regolando il procedimento per l'adozione del relativo d.P.C.M., ma non considera in alcun modo i riflessi di tali disposizioni nei rapporti tra privati. La successiva disposizione innovativa contenuta nell'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, ha stabilito che «In attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». Infine, la norma impugnata, sostituendo quest'ultima disposizione, è formulata quale norma interpretativa, ad effetto retroattivo, dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995, che, come si è visto, attiene all'attribuzione della competenza statale nella materia, ma non riguarda i rapporti tra privati.



In particolare, questa Corte ha affermato che «per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione, ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2011, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

In secondo luogo, la retroattività della disposizione impugnata non trova giustificazione nella tutela di «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)».

Una tale finalità della disposizione censurata non emerge né dai lavori parlamentari, né dal suo intrinseco contenuto normativo. Tale contenuto viene ad incidere su rapporti ancora in corso, vanificando il legittimo affidamento di coloro che hanno acquistato beni immobili nel periodo nel quale vigeva ancora la norma “sostituita”, di cui all’art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, che, a tutela di tale affidamento e della certezza del diritto, specificava che la sospensione dell’applicazione nei rapporti tra privati delle norme sull’inquinamento acustico degli edifici valesse per il futuro, in riferimento agli «alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

Al contrario, la norma impugnata, oltre a ledere il legittimo affidamento sorto nei soggetti suddetti, contrasta con il principio di ragionevolezza, in quanto produce disparità di trattamento tra gli acquirenti di immobili in assenza di alcuna giustificazione, e favorisce una parte a scapito dell’altra, incidendo retroattivamente sull’obbligo dei privati, in particolare dei costruttori-venditori, di rispettare i requisiti acustici degli edifici stabiliti dal d.P.C.M. 2 dicembre 1997, di attuazione dell’art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995.

Di conseguenza la questione sollevata è fondata, e la norma censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, a causa della violazione dell’art. 3 Cost., restando assorbite le censure prospettate in riferimento agli altri parametri costituzionali invocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009), sostitutivo dell’art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

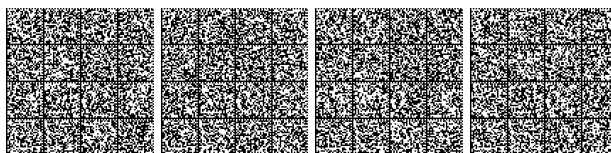
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 104

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale - Attribuzione ai residenti della Regione Abruzzo di livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale e in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro - Contrasto con il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria espressione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, con lesione della potestà sostitutiva riconosciuta al Governo - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33, art. 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera *b*); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

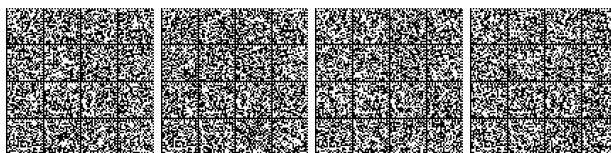
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2013, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 21-25 settembre 2012 e depositato in cancelleria il 25 settembre, ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).



Premette il ricorrente che la Regione Abruzzo ha disatteso l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009, stipulato in data 6 marzo 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), e che pertanto il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro.

Successivamente, prosegue il ricorrente, il Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), con delibera del 3 agosto 2010, ha approvato il Programma operativo 2010, con cui ha dato prosecuzione al Piano di Rientro 2007-2009.

Rileva, poi, la difesa dello Stato che, con la norma impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto la corresponsione di un rimborso, così come stabilito dalla legge della Regione Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Abruzzo per l'anno 2000. Legge finanziaria regionale), ai cittadini residenti in ambito regionale affetti da patologie oncologiche che necessitino di trattamenti medici, clinico-laboratoristici, chirurgici e radioterapici presso le strutture sanitarie regionali.

Ritiene il Presidente del Consiglio dei ministri che tale disposizione, «riconoscendo una provvidenza economica che comporta l'assunzione di oneri aggiuntivi per prestazioni sanitarie e garantendo conseguentemente ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale», si ponga in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Tale contrasto, a sua volta, determinerebbe la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica diretti al contenimento della spesa sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, norme queste, che, al pari del precedente art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), hanno reso vincolanti per le Regioni gli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari; ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sono citate, al riguardo, le sentenze della Corte costituzionale n. 141 e n. 100 del 2010).

Passando poi ad illustrare la seconda censura, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la norma impugnata interferisce con le funzioni commissariali, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La Corte costituzionale, infatti, nelle sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010, avrebbe precisato che, anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del Commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza con le sue funzioni, tale situazione sarebbe idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 78 del 2011).

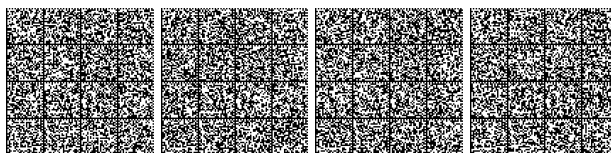
2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

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

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- La disposizione impugnata prevede, al primo comma, la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, dei rimborsi previsti dalla legge della Regione Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Abruzzo per l'anno 2000. Legge finanziaria regionale); a tal fine dispone, al secondo comma, uno stanziamento di € 200.000,00, attinto dal capitolo di entrata denominato «Entrate derivanti dal 50 per cento degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti», con speculare istituzione di un nuovo capitolo di spesa denominato «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia».



3.- La norma regionale, ad avviso del ricorrente, con la provvidenza economica in esame, garantisce «ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale»: essa, in tal modo, «eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro che non consente l'erogazione di prestazioni economiche ulteriori rispetto a quelle elencate dallo stesso», in violazione, da un lato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dall'altro, dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.- La questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse.

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

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), commi, questi ultimi, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

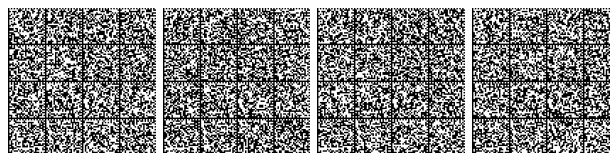
In base a tali principi questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementare «in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora di disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011).

4.2.- Ebbene, la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «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 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 [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011); ed in particolare, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010).

La Corte ha poi chiarito, da un lato, come l'interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012); e, dall'altro, come «l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

6.- Alla luce di questi principi, risulta evidente che la norma impugnata, introducendo un livello di assistenza aggiuntivo non contemplato nel Piano di rientro, interferisce con le funzioni e le attività del commissario ad acta; essa, dunque, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130104

N. 105

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Dirigenza - Incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato - Conferibilità esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, secondo modalità non chiaramente precisate e in quantità doppia rispetto alla quota stabilita dallo Stato - Contrasto con i principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni posti dalla normativa statale - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16, art. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77.
- Costituzione, art. 97 (art. 3); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6.

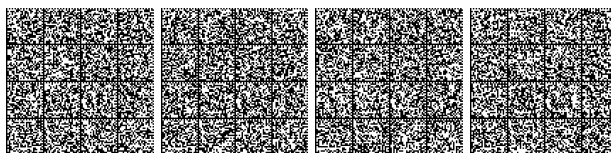
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-13 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11 giugno 2012 e depositato in cancelleria il 18 giugno 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)].

La norma impugnata sostituisce il comma 5 dell'art. 22 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo), il quale dispone ora che «In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata aumenta indebitamente il limite percentuale per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione e, altrettanto illegittimamente, prevede un rinnovo per tre anni di tali incarichi, ponendosi in contrasto sia con l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che impone un limite percentuale pari all'8 per cento e una durata degli incarichi che non può eccedere i cinque anni, sia dell'art. 19, comma 6-ter, del medesimo decreto legislativo, il quale estende alle Regioni l'applicabilità della disposizione del richiamato comma 6.

La difesa dello Stato aggiunge che la norma regionale impugnata, prevedendo la conferibilità degli incarichi da essa contemplati esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, accorda a tali lavoratori un beneficio, a danno di tutti gli altri che sono ugualmente in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, determinando in questa maniera un'ingiustificata disparità di trattamento a favore dei primi.

L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 contrasterebbe, pertanto, con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e del pubblico concorso, enunciati, rispettivamente, dall'art. 3 e dall'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente menziona, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 213 del 2010 che, con espresso riferimento ai dirigenti, ha precisato che le deroghe alla regola del pubblico concorso possono ritenersi consentite a condizione, da un lato, che siano previsti adeguati criteri selettivi volti a garantire la necessaria professionalità degli assunti e, dall'altro, che la legge bilanci in modo equilibrato il criterio di selezione del personale mediante concorso pubblico con sistemi alternativi allo stesso, stabilendo percentuali rigorose entro le quali è consentito all'ente pubblico il ricorso alle procedure di selezione interne.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì che questa Corte ha dichiarato che l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati dalla legge allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, purché non si escludano o riducano, attraverso norme di privilegio, le possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere pubblico del concorso (sentenze n. 34 del 2004 e n. 141 del 1999). Possibilità di accesso alla dirigenza che invece sarebbero state irragionevolmente precluse dalla norma impugnata ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)].

La norma sostituisce il comma 5 dell'art. 22 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo), il quale dispone ora che «In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali».

Ad avviso del ricorrente, così disponendo, l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 viola l'art. 3 Cost., perché, prevedendo la conferibilità degli incarichi da esso contemplati esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, accorda a tali lavoratori un beneficio a danno di tutti gli altri che sono ugualmente in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, determinando in questa maniera un'ingiustificata disparità di trattamento a favore dei primi.

La difesa dello Stato aggiunge che la norma impugnata lede anche l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione. In primo luogo, per contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, poiché aumenta il limite percentuale massimo stabilito per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione e ne prevede un rinnovo per tre anni, in difformità con quanto previsto dai principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni stabiliti dal decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, in particolare, dall'art. 19, comma 6, di detto decreto legislativo. In secondo luogo, perché, seppure la partecipazione al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati dalla legge allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, la norma censurata preclude irragionevolmente l'accesso alla dirigenza ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è fondata.

Il comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (così come sostituito dalla norma impugnata) prevede che gli incarichi di dirigente di servizio sostituito possano essere conferiti ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10 per cento. Tale quota si aggiunge a quella, anch'essa pari al 10 per cento, prevista dal comma 1 dello stesso art. 22 per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato.

Pertanto, per effetto della norma impugnata, la quota di incarichi conferibili a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali può arrivare al 20 per cento e ciò contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Quest'ultimo, infatti, richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico (appunto, quelle di livello dirigenziale) siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti cui quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa.

Ciò non esclude, ovviamente, che, in mancanza di dipendenti che possano vantare questi requisiti, sia consentito all'amministrazione di affidare temporaneamente tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie circa il possesso dell'idonea attitudine professionale.

Tuttavia, al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost., è necessario che simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità.



Ed infatti, l'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

Orbene, il fatto che la norma regionale impugnata consenta, invece, il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, costituisce un sicuro indizio dell'incongruenza della norma stessa rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Se si aggiunge che la norma impugnata è caratterizzata da una notevole vaghezza circa il meccanismo di individuazione degli impiegati cui conferire gli incarichi di dirigente di servizio (è richiesta, genericamente, una "selezione", senza che siano precisate né le modalità di svolgimento della stessa, né i criteri in base alla quale essa dovrebbe essere condotta), si deve concludere nel senso che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 finisce per consentire che un rilevante numero di incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione.

La norma, complessivamente considerata, contrasta, dunque, con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Pertanto, fermo restando l'effetto abrogativo dell'originario testo del comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (non oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012, limitatamente alla parte in cui introduce la nuova disciplina in materia di conferimento di incarichi di dirigente di servizio.

Resta assorbito il profilo di illegittimità costituzionale sollevato in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], nella parte in cui sostituisce l'articolo 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

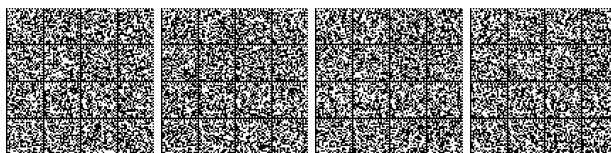
Luigi MAZZELLA, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 106

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Pubblici concorsi - Riserva di posti a favore di partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 - Riammissione al beneficio della riserva, retroattivamente, di partecipanti già impegnati per almeno centottanta giorni e cessati nel periodo 31 ottobre 1995-1° gennaio 1996 - Irragionevole disparità di trattamento in base ad un termine arbitrario - Necessità di eliminare la condizione relativa alla presenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995 - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27, art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24.
- Costituzione, art. 3 (art. 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

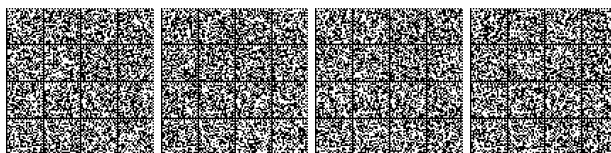
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), promosso dal Tribunale di Modica nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Scicli ed altro, con ordinanza del 6 marzo 2012, iscritta al n. 290 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Regione siciliana;

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Modica, con ordinanza del 6 marzo 2012 (reg. ord. n. 290 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni



abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - "Legge finanziaria 1988"), la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

2. - Il giudice rimettente riferisce che, con ricorso depositato il 20 dicembre 2005, A. A., risultato tra i vincitori del concorso pubblico per la copertura di quattro posti di agente di polizia municipale presso il Comune di Scicli, in Provincia di Ragusa, bandito il 28 febbraio 2003 e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana il 27 giugno 2003, ha chiesto che l'amministrazione comunale proceda alla stipula del contratto di lavoro a tempo indeterminato e sia condannata «al risarcimento del danno pari alle retribuzioni maturate dal 25.08.2004 alla effettiva assunzione [e] alla ricostruzione della carriera contributiva», nonché ad «annullare, revocare, o con qualsiasi statuizione, rendere privo di effetti giuridici l'atto» di mancata assunzione del ricorrente.

2.1. - Il giudice riporta che il ricorrente nel giudizio principale sostiene di essere stato dichiarato vincitore del suddetto concorso pubblico nell'ambito dei candidati esterni, appartenenti a determinate categorie, muniti di requisiti per accedere a posti riservati (cosiddetti "riservisti"). Secondo quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, l'art. 2 del bando prevedeva una riserva di posti non superiore al 50 per cento, di cui un posto, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 27 del 1991, per i partecipanti ai corsi previsti dagli artt. 1 e 5 della medesima legge, ovvero per i soggetti che avessero partecipato alla realizzazione di progetti di pubblica utilità collettiva, disciplinati dall'art. 23 della legge n. 67 del 1988, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge reg. Sicilia n. 85 del 1995. Inoltre, il giudice rimettente precisa che il ricorrente, invitato dall'amministrazione, in qualità di vincitore, a produrre i documenti comprovanti i titoli e i requisiti dichiarati nella domanda di partecipazione, ha prodotto il certificato del Centro per l'impiego attestante l'avvio al lavoro nel progetto n. 0113/1990, ai sensi dell'art. 23 della legge regionale n. 67 del 1988, e lo svolgimento della corrispondente attività lavorativa in misura superiore a centottanta giorni (dall'11 novembre 1991 al 4 dicembre 1992), a conferma dello status di "riservista" di cui all'art. 2 del bando. Tuttavia, l'amministrazione comunale ha negato la stipula del contratto perché la documentazione prodotta provava l'avviamento al progetto e lo svolgimento dell'attività superiore ai centottanta giorni, ma non l'ulteriore condizione della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995», condizione richiesta dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, richiamata dal censurato art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991.

Il giudice rimettente chiarisce, infine, che il ricorrente ha dedotto l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione e, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 27 del 1991, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui richiede l'ulteriore condizione del requisito della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995».

2.2. - In via preliminare, il giudice rimettente respinge l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla parte resistente nel giudizio principale. Il giudice afferma, richiamando la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la giurisdizione del giudice ordinario sulla fattispecie oggetto di giudizio, in quanto in esso non sono dedotte questioni che attengono alla regolare formazione della graduatoria, bensì «questioni successive», che riguardano l'assunzione dei candidati (tra cui il ricorrente) dichiarati idonei. In particolare, l'oggetto del giudizio è il «diniego di stipula del contratto opposto dall'amministrazione (successivamente all'approvazione della graduatoria) alla luce della ritenuta insussistenza, in capo al ricorrente, dei requisiti previsti dall'articolo 2 del bando di concorso ai fini della fruizione delle riserva (beneficio senza il quale il ricorrente rimane validamente inserito nella graduatoria)».

2.3. - Nel ricostruire il quadro normativo, il giudice rimettente muove dalla versione originaria dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 e dà conto delle successive modifiche legislative, a seguito delle quali la disposizione prevede che «Ai partecipanti ai corsi previsti dagli articoli 1 e 5, i quali abbiano conseguito il relativo attestato di qualifica e limitatamente a qualifiche o profili professionali uguali o strettamente affini a quelli oggetto del corso frequentato, nonché ai soggetti in possesso del richiesto titolo di studio che per un periodo non inferiore a 180 giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'articolo 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modifiche ed integrazioni "ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni" è riservata nell'ambito dei concorsi indetti dalle amministrazioni, enti ed aziende, escluse le unità sanitarie locali, di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 12, una quota del 50 per cento dei posti messi a concorso».

In particolare, l'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 stabilisce che le misure straordinarie per l'attivazione di politiche del lavoro finalizzate ad ampliare la base produttiva per creare nuove opportunità occupazionali «si applicano prioritariamente ai soggetti che abbiano partecipato, per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni e in servizio alla data del 31 ottobre 1995, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'articolo 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modifiche ed integrazioni, al fine di recuperare e valorizzare le loro competenze e le loro capacità tecniche e professionali» (comma 2) e che le «stesse misure trovano applicazione nei confronti di coloro che



abbiano partecipato alla realizzazione di progetti di utilità collettiva in qualità di coordinatori in possesso dei requisiti di cui al presente articolo, iscritti nella prima classe delle liste di collocamento e che abbiano mantenuto tale requisito sin dall'atto della prima assunzione nei progetti, nonché ai coordinatori soci-lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro a part-time, purché in possesso dei requisiti previsti dal presente articolo» (comma 3).

2.4. - In ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale di Modica sottolinea che l'art. 7 della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 è applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio, perché il concorso è stato indetto con il bando pubblicato dopo le modifiche sopra illustrate. Di conseguenza, «la procedura concorsuale, in forza del principio *tempus regit actum*, doveva necessariamente recepire la suddetta normativa».

La disposizione, ad avviso del giudice rimettente, è applicabile nei confronti del ricorrente nel giudizio principale. L'attore, sebbene in possesso del requisito dello svolgimento dell'attività lavorativa ai sensi dell'art. 23 della legge regionale n. 67 del 1988, in misura non inferiore ai centottanta giorni (per avere svolto tale attività dall'11 novembre 1991 al 4 dicembre 1992), e del titolo di studio (non contestato), non ha l'ulteriore requisito della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre del 1995». Pertanto, «in caso di incostituzionalità di quella parte della norma che la contempla, il ricorrente otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe, a tal punto, viziata da illegittimità conseguente». Aggiunge il giudice rimettente che «dall'esame della graduatoria, della posizione rivestita dal ricorrente, nonché da quella degli altri candidati che hanno invocato il beneficio della riserva, emerge che, ove al ricorrente venisse riconosciuto detto beneficio», egli sarebbe automaticamente collocato «in uno dei due posti riservati di cui all'art. 2 del bando, e dunque maturerebbe il diritto all'assunzione».

Né, prosegue il giudice rimettente, sarebbe possibile interpretare la disposizione censurata in modo diverso da quello seguito dall'amministrazione comunale. Il rinvio operato dall'art. 7 censurato ai requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 non avrebbe motivo di esistere ove venisse inteso come limitato al requisito dei centottanta giorni di servizio per progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988, perché tale condizione è già espressamente prevista dall'art. 7 stesso. Non sarebbe quindi possibile adottare soluzioni, costituzionalmente orientate, che consentano di pervenire a diverse conclusioni, rispetto a quella sopra indicata. Né sarebbe proponibile, infine, la soluzione formulata dal difensore della parte ricorrente, diretta a consentire l'applicazione della norma nella sua versione originaria, perché i procedimenti e i provvedimenti amministrativi (categoria entro cui rientrano anche i bandi di concorso) devono conformarsi alla normativa vigente al tempo della loro emanazione.

2.5. - Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente censura l'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

In primo luogo, l'ulteriore condizione della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995», non prevista nel testo originario, violerebbe l'art. 3 Cost., perché determinerebbe un'irragionevole discriminazione tra tutti i soggetti che parteciparono per periodi non inferiori a centottanta giorni alla realizzazione dei piani di utilità collettiva dal 1988, data di istituzione di detti piani, al 1995, data di cessazione degli stessi. Questa condizione imporrebbe di riconoscere il beneficio della riserva soltanto ai soggetti che, avendo svolto un periodo di servizio non inferiore a centottanta giorni, siano in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Tale discriminazione, basata sulla mera occasionale circostanza di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995, sarebbe irragionevole, in quanto la *ratio* della riserva contemplata dalla norma risiederebbe nel tenere conto dell'esperienza che il soggetto matura con lo svolgimento del prescritto periodo (almeno centottanta giorni), e non già per la mera circostanza di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Inoltre, la norma produrrebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro i quali hanno maturato più di centottanta giorni di servizio (come il ricorrente, che ha svolto l'attività prescritta per più di un anno), ma non risultano in servizio alla data stabilita dal legislatore, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore (ad esempio, anche il minimo di legge di centottanta giorni), si possono avvantaggiare della riserva per la sola circostanza, introdotta ex post dal legislatore regionale, di trovarsi in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

In secondo luogo, il riconoscimento del beneficio della riserva, preordinato all'accesso ai ruoli nella pubblica amministrazione, per la mera occasionale circostanza di trovarsi in servizio ad una determinata data, violerebbe i principi di buon andamento ed efficienza dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. L'effetto della disposizione censurata, infatti, sarebbe quello di escludere dal beneficio della riserva tutti i soggetti non in servizio alla data del 31 ottobre 1995, nonostante tra questi possano esservi soggetti che vantano una maggiore anzianità rispetto a coloro che risultano in servizio alla predetta data e possono accedere al beneficio. Ciò introdurrebbe un criterio di selezione per l'accesso ai ruoli basato su una circostanza di fatto occasionale, estranea ad ogni valutazione di merito.

3. - Con atto depositato in data 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Regione siciliana, per chiedere che la Corte dichiari l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991.



3.1. - Con riguardo ai profili di inammissibilità, la difesa regionale eccepisce, innanzitutto, il difetto di giurisdizione del giudice adito, in quanto «la contestazione della legittimità della scelta dell'amministrazione circa i requisiti richiesti per l'accesso all'assunzione riservata» si risolverebbe in una «richiesta di tutela di interesse legittimo», talché la relativa controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo. Inoltre, la difesa regionale rileva che «il criterio di riserva contestato è stato legittimamente recepito nel bando di concorso al quale l'interessato ha prestato acquiescenza sia lasciando decorrere il termine decadenziale per la sua impugnazione dinanzi al giudice amministrativo», sia «formulando una dichiarazione, difforme dalla realtà, di possesso di entrambi i requisiti richiesti per l'accesso ai posti riservati».

In secondo luogo, la Regione siciliana eccepisce il difetto di rilevanza della questione, ai fini della decisione nel giudizio principale, per la mancata impugnazione del bando di concorso che prescriveva il possesso del requisito previsto dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, «stante che l'eventuale accoglimento della stessa non refluirebbe sulla legittimità del bando che, in mancanza di annullamento, costituisce *lex specialis* della procedura di selezione e non può essere disapplicato».

In terzo luogo, la difesa regionale osserva che il giudice rimettente avrebbe prospettato la questione in modo perplesso, perché, «dopo aver precisato che [essa] riguarda la legittimità dei requisiti soggettivi di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 relativi all'accesso alla riserva di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, applicabile al caso dedotto in giudizio, omette di sollevare questione di legittimità costituzionale del suindicato art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, in combinato disposto con l'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 85 del 1995 e ritiene costituzionalmente illegittima la sola disposizione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, non pertinente, in assenza del predetto richiamo all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995, rispetto alla fattispecie dedotta nel giudizio *a quo*».

3.2. - Nel merito, la Regione siciliana sostiene la non fondatezza della questione.

Innanzitutto, la disposizione censurata collegherebbe a un fatto certo, ossia l'essere stato in servizio alla data del 31 ottobre 1995, il criterio in base al quale riconoscere la possibilità di fruire della riserva prevista dallo stesso art. 7 della legge regionale n. 27 del 1991.

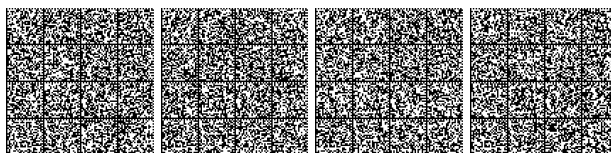
La difesa regionale osserva, poi, che il legislatore, fissando il limite temporale del 31 ottobre 1995, avrebbe «inteso restringere la platea dei beneficiari della riserva, riducendola ulteriormente rispetto all'originale previsione della norma in esame». In particolare, la modifica apportata dalla legge regionale n. 24 del 1996 avrebbe introdotto l'attuale requisito temporale con una previsione analoga a quella di un'altra norma statale - l'art. 12 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196) - che disciplina il regime transitorio dei lavoratori impegnati o che siano stati impegnati, entro la data del 31 dicembre 1997, per almeno dodici mesi, in progetti approvati ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. I soggetti di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 rientrerebbero quindi in tale regime transitorio, come precisato dalla circolare assessoriale 9 febbraio 1999, n. 335 (Progettazione di lavori di pubblica utilità rivolti ai soggetti di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e di cui all'art. 1 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24).

Infine, la difesa regionale rileva che la disposizione censurata si sarebbe adeguata all'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia di concorsi pubblici e procedure selettive riservate.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Modica, con ordinanza del 6 marzo 2012 (reg. ord. n. 290 del 2012), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36).

Il giudice rimettente censura l'art. 7, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 27 del 1991 nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - «Legge finanziaria 1988»), la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Ad avviso del Tribunale di Modica, tale condizione sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.



2. - In via preliminare, vanno respinte le tre eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione siciliana.

2.1. - La difesa regionale deduce, innanzitutto, che la questione sarebbe inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice rimettente. Ad avviso della Regione siciliana, «la contestazione della legittimità della scelta dell'amministrazione circa i requisiti per l'accesso all'assunzione riservata» si risolverebbe in una «richiesta di tutela di interesse legittimo» e la relativa controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica e la difesa regionale formulano, con riguardo alla giurisdizione, argomentazioni di segno opposto, ma entrambe supportate da pronunce delle sezioni unite della Corte di Cassazione. Le diverse posizioni giurisprudenziali illustrate, sebbene si riferiscano a fattispecie non del tutto coincidenti con la vicenda oggetto del giudizio principale, «preclud[ono] una pronuncia di inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione, avendo questa Corte affermato che il relativo difetto per essere rilevabile deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (sentenze n. 41 del 2011, n. 81 e n. 34 del 2010).

Inoltre, l'indagine della Corte sulla giurisdizione del giudice rimettente deve arrestarsi laddove questi «abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sentenze n. 241 del 2008; n. 11 del 2007; n. 144 del 2005; n. 291 del 2001). Nel caso in esame il Tribunale di Modica afferma che la controversia oggetto del giudizio principale attiene al «diniego di stipula del contratto [di lavoro] opposto dall'amministrazione (successivamente all'approvazione della graduatoria) alla luce della ritenuta insussistenza, in capo al ricorrente, dei requisiti previsti dall'articolo 2 del bando di concorso ai fini della fruizione della riserva (beneficio senza il quale il ricorrente rimane validamente inserito nella graduatoria)». Tale controversia, secondo il rimettente, spetta al giudice ordinario perché non concerne «questioni che attengono alla regolare formazione della graduatoria, ma questioni successive, che riguardano le fasi relative all'assunzione dei candidati (tra cui il ricorrente) dichiarati idonei». Questa motivazione non è implausibile, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assegna alla cognizione del giudice ordinario le controversie concernenti l'assunzione al lavoro (*ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2010).

2.2. - La Regione siciliana eccepisce, poi, il difetto di rilevanza della questione ai fini della decisione nel giudizio principale. Tale difetto deriverebbe, ad avviso della difesa regionale, dalla mancata impugnazione, da parte del ricorrente, del bando di concorso che prescriveva il possesso del requisito previsto dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, «stante che l'eventuale accoglimento della [questione] non refluirebbe sulla legittimità del bando che, in mancanza di annullamento, costituisce *lex specialis* della procedura di selezione e non può essere disapplicato».

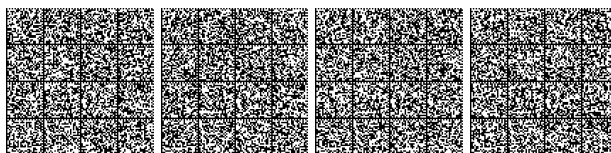
L'eccezione non è fondata.

Nel giudizio di costituzionalità, ciò che rileva è «la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento» (sentenza n. 242 del 2011). Circostanza questa, che non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio. Il Tribunale di Modica chiarisce infatti che, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, il ricorrente nel giudizio principale, in virtù della sua posizione nella graduatoria del concorso, non contestata, «otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe [...] viziata da illegittimità conseguente».

2.3. - La Regione siciliana eccepisce, infine, che il giudice rimettente avrebbe prospettato la questione in modo perplesso. Secondo la difesa regionale, il Tribunale di Modica, da un lato, avrebbe precisato che la questione riguarda la legittimità dei requisiti soggettivi di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 relativi all'accesso alla riserva di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, applicabile al caso dedotto in giudizio; dall'altro, avrebbe poi omesso di sollevare la questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 1, in combinato disposto con l'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 e avrebbe ritenuto costituzionalmente illegittima «la sola disposizione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, non pertinente, in assenza del predetto richiamo all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995, rispetto alla fattispecie dedotta nel giudizio *a quo*».

Anche questa eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica - sia nel testo dell'ordinanza, sia nel *petitum* - precisa che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 è sollevata «nella parte in cui prevede [...] la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, ovverosia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995». Emerge quindi in modo inequivocabile che il giudice rimettente ha inteso censurare l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991 con specifico riferimento alla condizione prevista dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, talché la questione non è prospettata in modo perplesso né contraddittorio (*ex plurimis*, ordinanza n. 34 del 2013).



3. - Nel merito, la questione è fondata.

3.1. - Debbono innanzitutto essere illustrati il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata e le modifiche di cui essa è stata oggetto.

Al fine di favorire l'occupazione giovanile, l'art. 7 della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 stabilisce una riserva di posti, nei pubblici concorsi, per determinate categorie di soggetti, inclusi coloro i quali hanno partecipato ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988. Quest'ultimo articolo aveva previsto, per il triennio 1988-1990, il finanziamento di iniziative a livello locale «temporalmente limitate» consistenti nello svolgimento di «attività di utilità collettiva» tramite l'impiego, a tempo parziale, di giovani privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento.

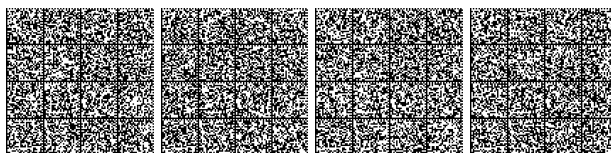
Questa Corte ha già ricostruito le modalità con cui la Regione siciliana ha regolato i progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 (sentenze n. 310 del 1999 e n. 43 del 1996). Per un verso, allo scadere del triennio considerato dalla normativa statale, sono state approvate leggi dirette sia a prorogare la durata di tali progetti (da ultimo la legge regionale n. 25 del 1993, che ha prolungato i progetti sino al 1° gennaio 1996), sia a promuovere progetti simili, come previsto dalla legge regionale n. 85 del 1995 e dalla circolare assessoriale 9 febbraio 1999, n. 335 (Progettazione di lavori di pubblica utilità rivolti ai soggetti di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e di cui all'art. 1 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24). Per l'altro verso, il legislatore siciliano, fin dal 1990, ha introdotto misure per favorire l'occupazione dei soggetti che avevano partecipato a detti progetti: è in questa seconda serie di iniziative che si colloca la legge regionale n. 27 del 1991, che ha previsto «Interventi formativi a favore di laureati e diplomati di scuole secondarie» per persone di età comprese tra i 18 e i 40 anni (articoli da 1 a 5) e azioni volte a favorire il collocamento di soggetti che avessero partecipato a progetti di utilità collettiva ai sensi dell'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Nell'ambito di tali misure, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella versione originaria, ammetteva al beneficio della riserva, tra gli altri, i soggetti che avessero preso parte, per un periodo non inferiore a centottanta giorni, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Successivamente, la disposizione censurata è stata modificata più volte con riguardo sia all'ambito soggettivo di applicazione, sia alla vigenza. L'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1993 ha posto quale condizione per accedere al beneficio della riserva quella di essere «in servizio alla data di pubblicazione del relativo bando di concorso». L'art. 3 della legge regionale n. 24 del 1996, poi, ha sostituito tale ultima clausola con l'inciso «ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni», così introducendo la condizione censurata dal giudice rimettente dell'essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995 (condizione risultante dal rinvio all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995). È stato così inserito un requisito previsto da un'altra legge regionale ad un altro scopo, quello di determinare un criterio di priorità per accedere alle misure da essa stabilite.

Quanto al periodo di vigenza, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, nella versione originaria, avrebbe dovuto trovare applicazione per un triennio dalla data di approvazione della medesima legge n. 27 del 1991 e dunque sino al maggio 1994. A séguito di più interventi legislativi, la possibilità di accedere al beneficio della riserva è stata prorogata sino al 31 dicembre 2006, mentre i progetti di utilità collettiva sono rimasti in vigore solo fino al 1° gennaio 1996. Queste ripetute proroghe hanno reso la disposizione censurata applicabile al giudizio principale, che ha ad oggetto una procedura di concorso bandita nel 2003.

3.2. - La disposizione censurata non supera il vaglio della ragionevolezza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. L'intervento normativo, compiuto nell'aprile 1996, ha riammesso al beneficio della riserva, retroattivamente, soltanto coloro che, già impegnati in progetti di utilità collettiva per almeno centottanta giorni, avessero cessato di essere in servizio in un periodo compreso tra il 31 ottobre 1995 - *dies a quo* indicato dalla legge - e il 1° gennaio 1996 - quando sono terminati i progetti di utilità collettiva. La norma censurata, quindi, discrimina tra coloro i quali sono stati impegnati anche più di centottanta giorni in progetti di utilità collettiva, ma non erano in servizio alla data del 31 ottobre 1995, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore, pari al minimo richiesto dalla legge, possono beneficiare della riserva per la semplice occasionale circostanza, introdotta ex post dal legislatore regionale, di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. In particolare, il termine scelto dal legislatore esclude dal beneficio della riserva, in modo irragionevole, tutti i soggetti che abbiano partecipato per almeno centottanta giorni a progetti di utilità collettiva nel periodo compreso tra il settembre 1993 - quando è stata apportata la prima modifica all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991 - e il 30 ottobre 1995. L'indicazione di un termine puntuale, riferito a una specifica data, dà luogo a una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che dovrebbero trovarsi nella eguale possibilità di usufruire di una disciplina diretta a favorire l'occupazione e a «non disperdere il patrimonio di professionalità» formato sia con fondi statali, sia con fondi regionali (ordinanza n. 430 del 2002).



Il legislatore può e deve fissare un termine certo per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione di una disciplina, specialmente con riferimento alla riserva di posti nei pubblici concorsi, ammissibile in ipotesi circoscritte e solo al ricorrere di precise condizioni più volte indicate da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 3 del 2013). Ma il modo in cui detto termine è stabilito non può essere irragionevolmente discriminatorio. Nel caso in esame, il termine puntuale del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i progetti di utilità collettiva erano già conclusi, favorisce in modo arbitrario e irragionevole l'occupazione di alcuni soggetti a danno di eventuali altri che, ancora iscritti nelle liste di collocamento, avrebbero potuto anch'essi beneficiare della riserva per tutto il periodo in cui la disciplina censurata è rimasta in vigore.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella parte in cui prevede - ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge n. 67 del 1988 - la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

4. - Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - "Legge finanziaria 1988"), la condizione, contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

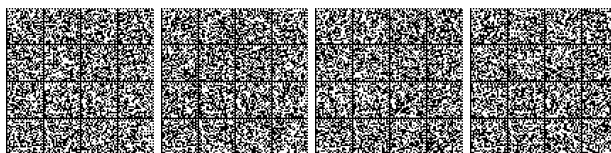
Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 107

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Assunzione a tempo determinato per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Mancata previsione, in difformità dalla disciplina precedente, che debba essere esplicitamente indicato il nome del lavoratore sostituito - Asserita disparità di trattamento tra lavoratori sulla base dell'interpretazione di diritto vivente che regolerebbe diversamente le assunzioni sostitutive in ragione della dimensione delle aziende - Difformità dalla disciplina precedente asseritamente non consentita dalla legge di delega - Insussistenza - Erronea premessa interpretativa - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, artt. 1 e 11.
- Costituzione, artt. 3 e 77, primo comma.

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 11 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), promosso, in relazione agli articoli 3 e 77, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trani nel procedimento vertente tra G.M. e la s.p.a. Poste Italiane con ordinanza del 21 febbraio 2011, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2011.

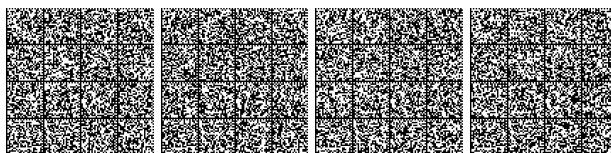
Visti gli atti di costituzione di G.M. e della s.p.a. Poste Italiane nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Vincenzo De Michele e Sergio Galleano per G.M., Giampiero Proia e Luigi Fiorillo per la s.p.a. Poste Italiane e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Trani in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 21 febbraio 2011, iscritta al n. 173 del Registro ordinanze 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 77, primo comma, della Costituzione, degli articoli 1 e 11 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES).



1.1. - Riferisce il giudice rimettente che, con domanda del 29 novembre 2010, G.M. ha convenuto in giudizio la s.p.a. Poste Italiane, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del termine apposto al contratto di lavoro sottoscritto il 20 maggio 2005, «per ragioni di carattere sostitutivo correlate alla specifica esigenza di provvedere alla sostituzione del personale addetto al servizio recapito presso la Regione Sud 1 UP Canosa di Puglia assente nel periodo dal 23 maggio 2005 all'8 luglio 2005», in quanto nel documento negoziale non sarebbero stati specificamente indicati i lavoratori sostituiti, «nonché la ragione per la quale questi» ultimi sarebbero «rimasti assenti dal lavoro», nonostante che, all'indomani del d.lgs. n. 368 del 2001 - applicabile alla fattispecie *ratione temporis* - l'assunzione a termine per ragioni sostitutive richiedesse ancora dette indicazioni; che la società convenuta ha contestato la necessità di tale adempimento, poiché la precedente norma di riferimento - e cioè l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato) - è stata abrogata dall'art. 11, primo comma, del d.lgs. n. 368 del 2001, senza essere sostituita da altra disposizione di analogo contenuto.

1.2. - Precisa il rimettente che la fattispecie contrattuale è pacificamente disciplinata *ratione temporis* dal d.lgs. n. 368 del 2011, il cui art. 11 ha abrogato «la legge 18 aprile 1962, n. 230, e successive modificazioni», ivi compreso l'art. 1, comma 2, lettera b), a mente del quale era «consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto: ... quando l'assunzione» avesse avuto «luogo, per sostituire lavoratori assenti e per i quali» fosse sussistito «il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine» fosse stato «indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione»; che, per effetto di tale abrogazione, la causale sostitutiva è oggi disciplinata dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 2001, il quale si limita a consentire «l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere ... sostitutivo», senza più richiedere - quantomeno espressamente - che, nel contratto, siano indicati il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione.

1.3. - Il giudice *a quo* passa, dunque, a ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale in subiecta materia, rammentando che la Corte costituzionale, investita illo tempore dallo stesso Tribunale di Trani delle questioni di legittimità delle disposizioni succitate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ne aveva ritenuto la non fondatezza (sentenza n. 214 del 2009, seguita dalle ordinanze n. 325 del 2009 e n. 65 del 2010), in quanto l'onere di specificazione previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 implica che, ogni qual volta l'assunzione a tempo determinato avvenga per soddisfare ragioni di carattere sostitutivo, debbano risultare per iscritto anche il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione. Ed infatti secondo il giudice delle leggi - continua il rimettente - poiché per «ragioni sostitutive» si devono intendere motivi connessi con l'esigenza di sostituire uno o più lavoratori, la specificazione di tali motivi impone anche l'indicazione del lavoratore o dei lavoratori da sostituire e delle cause della loro sostituzione, onde realizzare la finalità, sottesa all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 368 del 2001, di assicurare la trasparenza e la veridicità della causa dell'apposizione del termine e l'immodificabilità della stessa nel corso del rapporto. Donde l'insussistenza della violazione dell'art. 77 Cost., non avendo gli impugnati artt. 1, comma 1, e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001 innovato, sotto questo profilo, rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 230 del 1962, ed essendo stato il Governo autorizzato - dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge di delega 29 dicembre 2000, n. 422 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000) - ad apportare modifiche o integrazioni alle discipline vigenti nei singoli settori interessati dalla normativa da attuare, al fine di evitare disarmonie tra le norme introdotte in sede di attuazione delle direttive comunitarie e, appunto, quelle già vigenti. Solo così si sarebbe garantita la piena coerenza della nuova disciplina anche sotto il profilo sistematico, in conformità con quanto richiesto dal citato art. 2, comma 1, lettera b), della legge di delega.

Neppure la denunciata lesione dell'art. 76 Cost. era stata riscontrata, poiché - secondo la valutazione della Corte - le norme censurate, limitandosi a riprodurre la disciplina previgente, non determinano alcuna diminuzione della tutela già garantita ai lavoratori dal precedente regime e, pertanto, non si pongono in contrasto con la clausola n. 8.3 dell'accordo-quadro recepito dalla direttiva 1999/70/CE, secondo la quale l'applicazione dell'accordo non avrebbe potuto costituire un motivo per ridurre il livello generale di tutela già goduto dai lavoratori. Dopo queste pronunce interpretative di rigetto del Giudice delle leggi che sembravano aver risolto ogni problema ermeneutico - prosegue il rimettente - la Corte di cassazione, con due sentenze del 26 gennaio 2010 (n. 1576 e n. 1577), ha ritenuto di poter «interpretare» la sentenza «interpretativa di rigetto» del Giudice delle leggi e, sulla base di questa, di essere abilitata ad operare un distinguo, nel senso «che, nella illimitata casistica che offre la realtà concreta delle fattispecie aziendali, accanto a fattispecie elementari in cui è possibile individuare fisicamente il lavoratore o i lavoratori da sostituire, esistono fattispecie complesse in cui la stessa indicazione non è possibile e "l'indicazione del lavoratore o dei lavoratori" deve passare necessariamente attraverso la "specificazione dei motivi", mediante l'indicazione di criteri che, prescindendo dall'individuazione delle persone, siano tali da non vanificare il criterio selettivo che richiede la norma». Con sentenza 28 aprile 2010, n. 10175, la Suprema Corte ha ribadito il suddetto orientamento (ulteriormente confermato da Cass. 7 febbraio 2011, n. 2990), aggiungendo che il contratto a termine «in una situazione aziendale complessa è configurabile come strumento di inserimento del lavoratore assunto in un processo in cui la sostituzione sia riferita non ad una singola persona, ma ad una funzione produttiva specifica che sia occasionalmente scoperta; in quest'ultimo caso, il requisito della specificità può così ritenersi soddisfatto non tanto con l'indicazione nominativa del lavoratore o dei lavoratori sostituiti, quanto con la verifica della corrispondenza quantitativa tra il numero dei lavoratori assunti con contratto a termine per lo svolgimento di una data funzione aziendale e le scoperture che, per quella stessa funzione, si sono realizzate per il periodo dell'assunzione».



Dalle sopra richiamate pronunce della Corte di legittimità - tutte del medesimo tenore - il Tribunale di Trani desume che sia tornata attuale la questione di costituzionalità già da esso sollevata con ordinanza del 21 aprile 2008. Anzi, che siano emersi ulteriori profili di illegittimità delle norme nuovamente censurate.

Il giudice *a quo* muove dalla premessa che, in ragione della pluralità delle sentenze rese in argomento dalla Suprema Corte, debba ormai considerarsi «diritto vivente» il principio secondo cui, nei contratti a tempo determinato, con specifico riferimento alle cosiddette esigenze sostitutive, l'onere di specificità preteso dal comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 possa essere assolto dal datore di lavoro in maniera diversa, a seconda della complessità o meno della struttura aziendale e che, quindi, l'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito e della ragione della sua assenza sia necessaria solo in una situazione aziendale elementare. Tale distinguo - in quanto costituente «diritto vivente» - è ritenuto vincolante dal giudice *a quo*, che si reputa «tenuto a farne applicazione nel caso di specie, benché non ve ne sia traccia nei provvedimenti della Corte costituzionale innanzi richiamati e per quanto lo ritenga non condizionale alla luce delle puntuali ragioni espresse dalla Corte d'appello di Bari (tra le tante, v. la sentenza n. 5546/2010)», per la quale «sembra quasi ovvio osservare che anche le realtà aziendali più complesse sono strutturate sulla base di una articolazione territoriale diffusa di molteplici unità produttive, a loro volta connesse, in via gerarchica e funzionale, ad organismi intermedi tra le basi operative ed il vertice aziendale. Sicché è evidente che ciascun organismo intermedio, attraverso il preposto a ciascuna sede o unità operativa, è in grado di conoscere esattamente il lavoratore o i lavoratori (aventi diritto alla conservazione del posto) e, quindi, è ben in grado di renderlo noto, in sede di stipula del contratto, anche al contrattista a termine».

1.4. - Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* rileva, anzitutto, la non manifesta infondatezza delle proposte questioni di legittimità.

1.4.1. - Con riguardo all'art. 3 Cost., perché, a suo avviso, consentire nei contratti a termine per esigenze sostitutive forme differenziate di controllo (a seconda della dimensione della struttura organizzativa aziendale) finirebbe per produrre discriminazioni assolutamente ingiustificate dal punto di vista dei lavoratori, così da legittimare, in alcune situazioni, come quella di specie, forme di controllo solo apparenti e per nulla appaganti, oltre che insufficienti ad «assicurare la trasparenza e la veridicità della causa dell'apposizione del termine e l'immodificabilità della stessa nel corso del rapporto», così come richiesto dalla Corte costituzionale nelle pronunzie innanzi richiamate.

1.4.2. - Con riguardo all'art. 77, primo comma, Cost., perché nell'ordinanza con la quale lo stesso tribunale aveva già sollevato la questione di costituzionalità e, soprattutto, nella sentenza n. 214 del 2009 della Corte costituzionale (e nelle sue ordinanze successive), il problema che si era posto era proprio quello di verificare se il legislatore delegato fosse stato autorizzato da quello delegante ad abrogare l'art. 1, secondo comma, lettera b), della legge n. 230 del 1962, che consentiva l'apposizione del termine «quando l'assunzione» avesse avuto «luogo per sostituire lavoratori assenti e per i quali» fosse sussistito «il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine» fosse stato «indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione». Di fronte a tale questione, l'interpretazione «vivente» del giudice di legittimità, ad avviso del giudice *a quo*, avrebbe ignorato che la Corte costituzionale aveva adottato un'interpretazione «conservativa» (nel senso che nulla era cambiato rispetto al passato) proprio perché altrimenti (avendo posto la premessa che il legislatore delegato era tenuto, *in parte qua*, a riprodurre la stessa norma previgente) sarebbe stata costretta a dichiarare l'illegittimità delle norme scrutinate per mancanza di delega. Anche perché la direttiva comunitaria che il Governo era stato delegato ad attuare non imponeva certamente di abrogare l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge n. 230 del 1962, limitandosi, invece, a richiedere d'intervenire solo su alcuni aspetti delle normative interne in tema di contratto a termine, peraltro estranei ai presupposti per l'apposizione della clausola al primo contratto di lavoro a tempo determinato.

1.5. - Secondo il tribunale rimettente, infine, la questione sarebbe da ritenere rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto l'eventuale espunzione dal nostro ordinamento giuridico degli artt. 1 e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, siccome comportante la reviviscenza dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge n. 230 del 1962, rifluirebbe certamente nel giudizio promosso dal ricorrente, essendo in grado, ex se, di produrre l'illegittimità del termine apposto al contratto di lavoro controverso, stante la mancata indicazione, nel documento negoziale, dei lavoratori sostituiti, nonché della ragione per la quale questi sarebbero rimasti assenti dal lavoro. Nel contempo, il quadro normativo, interpretato nei termini prospettati dalla Corte di cassazione, se ed in quanto confermato, imporrebbe al giudice *a quo* di non tenere conto, ai fini della deliberazione della legittimità del termine, della carenza nel documento negoziale di qualsiasi riferimento al nominativo del lavoratore sostituito e al motivo della sua assenza.

2. - Con memoria depositata il 12 settembre 2011 si è costituito G.M., chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, con riferimento agli artt. 3 e 77, primo comma, Cost. ed argomentando ampiamente ai fini dell'accoglimento delle questioni proposte dal Tribunale di Trani con l'ordinanza succitata.



2.1. - Il ricorrente nel giudizio *a quo*, dopo aver ricostruito dettagliatamente tutto il pregresso quadro giurisprudenziale, interno ed europeo, stigmatizza l'orientamento accolto dalla Corte di cassazione, perché, a suo avviso, «limitarsi a richiedere, in caso di assunzioni per esigenze sostitutive l'area geografica di operatività, la qualifica di appartenenza (senza alcun riferimento allo specifico settore di operatività) e limitare il controllo giudiziale al raffronto tra assenti (a tempo indeterminato) e assunti (a tempo determinato) significa consentire all'azienda di assumere una quota "fissa" di lavoratori "precari" destinati a sostituire in pianta stabile le ordinarie assenze del personale dovute a ferie, malattia, maternità, ecc... ». Annota criticamente taluni arresti della Suprema Corte in questa materia sino al punto di mettere in discussione il ruolo stesso della nomofilachia. Apprezza, invece, la giurisprudenza di merito, anche a livello di alcune corti territoriali, secondo cui - come nella sentenza del Tribunale di Trani del 4 ottobre 2010, che ha fatto seguito alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 24 giugno 2010, in causa C-98/09, già dal predetto giudice sollecitata nel medesimo caso - «l'assenza del/i nominativo/i del/i lavoratore/i e della causa della sostituzione non consente di affermare che la "motivazione" possa ritenersi specificata in modo chiaro ed esaustivo, per cui non si può ritenere assolto il requisito formale di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 in ordine all'individuazione per iscritto delle ragioni dell'apposizione del termine».

Conclusivamente, la suddetta parte privata evidenza non potersi comprendere la corrispondenza logica e la congruenza interpretativa tra la trasparenza e immodificabilità, pretese ex ante dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2009 e dalla stessa Corte di cassazione nelle sentenze n. 12985 del 2008, n. 2279 del 2010 e n. 10033 del 2010, della rigorosa motivazione dell'apposizione del termine, da un lato, e la prova a carico del datore di lavoro in sede giudiziale di giustificare l'esistenza delle ragioni eccezionali (fino al 20 giugno 2008), indi comunque temporanee (dal 21 giugno 2008 all'attualità) già rappresentate nella lettera di assunzione, tenuto conto del fatto che le ragioni sostitutive, a suo dire, non consentono (perché da esplicitare, pena la conversione, prima che inizi il rapporto a termine) di integrare "indirettamente" la motivazione generica.

3. - Con memoria depositata il 13 settembre 2011 si è costituita la s.p.a. Poste Italiane, deducendo l'inammissibilità e/o infondatezza di tutti i profili di sospetta illegittimità denunciati dal rimettente.

3.1. - La predetta società eccepisce in limine l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Trani per difetto di rilevanza sotto due profili.

3.1.1. - In primo luogo, lamenta, in particolare, che il giudice *a quo* non abbia minimamente verificato - e, comunque, non abbia adeguatamente motivato - se, in concreto, l'applicazione al caso di specie del diritto vivente censurato potesse determinare il rigetto del ricorso. Solo in tal caso, infatti, la soluzione della questione sollevata sarebbe stata, a suo avviso, effettivamente rilevante ai fini della decisione del giudizio principale.

3.1.2. - In secondo luogo, contesta la configurabilità di un'interpretazione giurisprudenziale qualificabile come diritto vivente alla luce dei principi espressi dalla stessa Corte costituzionale.

3.2. - Nel merito, la predetta società argomenta diffusamente a sostegno della non fondatezza delle questioni proposte dal giudice *a quo*.

Premessa la continuità della giurisprudenza della Corte di cassazione rispetto a quanto affermato sul piano interpretativo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2009 e nelle due sue successive ordinanze conformi, evidenza che anche l'interpretazione di (ritenuto) diritto vivente della prima, richiedente, a titolo esemplificativo, l'indicazione dell'«ambito territoriale di riferimento», del «luogo della prestazione lavorativa», delle «mansioni del lavoratore (o dei lavoratori) da sostituire», sarebbe volta a salvaguardare, come l'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito, la finalità della specificazione, destinata ad «assicurare la trasparenza e la veridicità della causa dell'apposizione del termine e l'immodificabilità della stessa nel corso del rapporto».

3.2.1. - Pertanto, a parere della società convenuta nel giudizio *a quo*, non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., non potendosi ravvisare alcuna apprezzabile differenza, dal punto di vista del livello di garanzia del lavoratore assunto a termine, tra le ipotesi in cui il lavoratore sostituito viene assunto in una piccola o media impresa e dev'essere indicato il nominativo del lavoratore da sostituire e quelle ipotesi in cui lo stesso sia reclutato in imprese di dimensioni maggiori e devono, quindi, essere indicati elementi ulteriori egualmente idonei alla individuazione dei lavoratori cui supplire, ancorché non identificati nominativamente (ambito territoriale di riferimento, luogo della prestazione, mansioni dei lavoratori da sostituire e diritto degli stessi alla conservazione del posto).

In entrambi i casi, solo il datore di lavoro sarebbe gravato dall'onere di provare effettivamente la ricorrenza delle ragioni sostitutive, sollecitando sempre e comunque il giudice a verificare l'effettiva sussistenza del presupposto di legittimità prospettato.



Ad avviso di detta parte privata, inoltre, pur offrendo l'orientamento della Corte di cassazione «equivalenti e ragionevoli strumenti di controllo» a tutti i lavoratori interessati assunti per ragioni di carattere sostitutivo, sarebbe, in ogni caso, dirimente l'insegnamento della Corte costituzionale, impartito nello scrutinio della normativa in tema di licenziamenti, per cui la previsione di discipline differenziate in base al criterio della dimensione dell'impresa è conforme al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sul fondamento che la componente numerica dell'azienda ha riflessi sul modo di essere e di operare del rapporto di lavoro organizzato. Donde l'immunità da vizi d'incostituzionalità e la razionalità della delimitazione di categorie di datori di lavoro a seconda della forza lavoro impiegata e delle strutture organizzative adottate.

3.2.2. - Quanto poi alla conformità degli artt. 1 e 11 del d.lgs. n. 368 del 2011 all'art. 77 Cost., la società Poste Italiane osserva che la legge delega n. 422 del 2000 (sub art. 2, comma 1, lettera *b*) aveva autorizzato espressamente il Governo ad apportare modifiche o integrazioni alle discipline vigenti - e così a prevedere, altresì, disposizioni innovative, non solo ripetitive - al fine di evitare disarmonie del complessivo quadro normativo, come già rilevato nella già menzionata sentenza n. 214 del 2009. Sicché, la focalizzazione della normativa di diretta attuazione della direttiva comunitaria su taluni aspetti (quali il divieto di discriminazioni a carico dei lavoratori assunti a termine o le misure di contrasto all'abuso dell'istituto derivante dalla reiterazione dei contratti di durata temporanea) avrebbe non solo autorizzato, ma addirittura reso necessario assoggettare all'«armonizzazione» la legge n. 230 del 1962. E ciò, anche alla luce del valore, esaltato dal diritto europeo, della riservatezza, con cui l'abrogata disciplina, comportando la comunicazione ad un terzo (quale il lavoratore assunto a termine) di informazioni sensibili attinenti, non solo all'assenza di altro lavoratore, ma anche al motivo della sua assenza, si sarebbe posta altrimenti in attrito.

4. - Con atto depositato il 13 settembre 2011 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la dichiarazione d'inammissibilità e, comunque, d'infondatezza delle questioni proposte dal Tribunale di Trani con l'ordinanza succitata.

4.1. - In primo luogo, ad avviso della difesa dello Stato, le questioni dovrebbero essere considerate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe dovuto accertare previamente la ricorrenza di condizioni concrete tali da rendere impossibile la specificazione del nominativo del lavoratore sostituito, senza trascurare di verificare l'enunciazione di altri criteri che, prescindendo dall'identificazione delle persone, fossero idonei a non vanificare l'interesse tutelato dalla norma, come quelli, particolarmente rigorosi, enucleati dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

4.2. - Nel merito, le questioni dovrebbero essere ritenute non fondate.

4.2.1. - Contro la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., rileva la difesa dello Stato che il principio di eguaglianza in materia di lavoro non può essere considerato solo in funzione della posizione di taluni prestatori d'opera rispetto agli altri, ma va visto anche in relazione alla situazione degli imprenditori. Tale principio trova ampia declinazione nel diritto positivo, in particolare nelle diverse disposizioni che introducono discipline differenti per le grandi e le piccole imprese, confermando che le esigenze funzionali che le caratterizzano non possono non reagire anche sul rapporto di lavoro, imprimendo a questo caratteri differenziati. Da questo punto di vista, la *ratio* ispiratrice dell'interpretazione della Corte di cassazione sarebbe identica a quella sottesa alla giurisprudenza costituzionale, costante nell'ammettere che la componente numerica possa avere riflessi sul modo di essere e di operare del rapporto di lavoro organizzato (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 1986), tenuto conto che «la diversificazione, per determinati effetti, a seconda delle dimensioni, maggiori o minori, che il datore di lavoro imprime alla organizzazione della sua attività, è un dato aderente alla realtà economica, di comune esperienza» (sentenza n. 81 del 1969).

4.2.2. - Quanto poi alla circostanza che il legislatore delegato avrebbe superato i limiti della delega, perché questa si sarebbe limitata al recepimento della direttiva (e tale recepimento non avrebbe richiesto alcun intervento sull'art. 1 della legge n. 230 del 1962, che stabiliva i requisiti di validità dell'assunzione a termine), osserva la difesa dello Stato che il contenuto della delega non era circoscritto al recepimento della direttiva - al quale alludeva l'art. 1, comma 1, della legge n. 422 del 2000 - ma si estendeva alle modificazioni ed integrazioni delle discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, occorrenti ad evitare disarmonie (è citato, al riguardo, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della predetta legge). Con la conseguenza che il legislatore delegato del 2001 non avrebbe affatto ecceduto dai limiti della delega, ma si sarebbe mosso nel pieno rispetto di essa, recependo correttamente la direttiva (conformandosi alle indicazioni della stessa in tema di prevenzione di abusi, relativamente alle ipotesi di successione di più contratti e al divieto di discriminazione) ed attuando, per altro verso, l'armonizzazione prevista dal citato art. 2 della legge n. 422 del 2000.

5. - Con memorie depositate in prossimità dell'udienza le parti private hanno insistito nelle conclusioni già rassegnate, ciascuna argomentando ulteriormente le proprie rispettive posizioni.



Considerato in diritto

1. - Con ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2011 il Tribunale di Trani ha proposto questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 77, primo comma, della Costituzione, degli articoli 1 e 11 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES). In particolare, l'art. 11 del d.lgs. n. 368 del 2001 reca l'abrogazione della precedente legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), la quale prevedeva che l'assunzione a tempo determinato fosse consentita per sostituire un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, ma aggiungeva esplicitamente che, in tal caso, era necessario indicare il nome del lavoratore sostituito (art. 1, comma 2, lettera b). La necessità di una simile esplicita indicazione non è invece espressamente ripetuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 che si limita ad enunciare, al comma 1, che un termine al contratto di lavoro può essere fissato «a fronte di ragioni di carattere sostitutivo» (oltre che tecnico, produttivo ovvero organizzativo), purché specificate in atto scritto, a pena d'inefficacia dell'apposizione del termine (comma 2).

2. - Premette il rimettente che la norma censurata, alla luce dell'interpretazione del diritto vivente risultante da un'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, regolerebbe in modo non uniforme le assunzioni a tempo determinato per ragioni sostitutive. Nelle fattispecie elementari, ove sarebbe possibile individuare fisicamente il lavoratore o i lavoratori da sostituire, occorrerebbe indicarli nominativamente nel contratto, mentre nelle fattispecie complesse, laddove la stessa indicazione non sarebbe possibile, la specificazione dei motivi dell'apposizione del termine potrebbe essere assolta mediante l'indicazione di criteri che, pur prescindendo dall'individuazione delle persone da sostituire, siano, comunque, tali da non vanificare il criterio selettivo richiesto dalla norma.

In tal modo, ad avviso del rimettente, si determinerebbe, anzitutto, un'inammissibile discriminazione tra lavoratori dipendenti a tempo determinato in relazione alla dimensione delle aziende ove siano volta per volta assunti per ragioni sostitutive, in violazione dell'art. 3 Cost.

In secondo luogo, vi sarebbe contrasto con l'art. 77, primo comma, Cost., perché secondo il giudice *a quo*, avuto riguardo ai principi e criteri direttivi della legge delega 29 dicembre 2000, n. 422 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000), una interpretazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 che avesse ipotizzato, per le causali sostitutive, una disciplina anche solo parzialmente difforme da quella precedente sarebbe «fuori delega».

2.1. - La parte privata s.p.a. Poste Italiane e la difesa dello Stato hanno eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per difetto di (motivazione sulla) rilevanza. In particolare, il giudice rimettente avrebbe trascurato di verificare la rispondenza della causale sostitutiva enunciata nel contratto portato al suo esame ai criteri di specificità recepiti dal diritto vivente. Infatti, se la clausola appositiva del termine fosse viziata anche seguendo l'impostazione della Suprema Corte - in quanto carente dei criteri di specificazione della causale che la stessa esige in alternativa alla indicazione del nome del lavoratore sostituito -, il dubbio di legittimità della normativa in oggetto alla stregua dell'interpretazione censurata non avrebbe alcuna influenza nel giudizio *a quo*.

L'eccezione dev'essere rigettata.

Il giudice rimettente ha descritto in modo sufficientemente preciso la fattispecie sottoposta al suo scrutinio (relativa all'assunzione di un lavoratore a termine per ragioni sostitutive senza l'indicazione del nome del lavoratore sostituito). Ha, quindi, dedotto puntualmente di dovere applicare la normativa regolatrice della materia alla stregua della interpretazione sospettata in contrasto con la Costituzione (art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, in combinato disposto con il successivo art. 11). Tale motivazione è sufficiente a palesare la rilevanza delle questioni sollevate ai fini della definizione del giudizio principale.

2.2. - La società convenuta nel giudizio principale ha eccepito, inoltre, l'inesistenza di un diritto vivente, tale non potendo essere qualificato - a suo avviso - l'orientamento adottato dalla Corte di cassazione.

Neppure tale eccezione è fondata, perché la giurisprudenza di legittimità, come dimostrano una serie di decisioni della Corte di cassazione, sezione lavoro, tutte dello stesso segno (dalle sentenze 26 gennaio 2010, n. 1576 e n. 1577 alla sentenza 11 febbraio 2013, n. 3176), si è ormai fermamente attestata sulle posizioni censurate dal giudice *a quo*, così da assumere i caratteri di un vero e proprio diritto vivente.

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

2.3.1. - Erroneamente il Tribunale di Trani ritiene che la Corte di cassazione avrebbe stravolto l'interpretazione delle disposizioni censurate che questa Corte ha fornito con la sentenza n. 214 del 2009 (seguita dalle ordinanze n. 325 del 2009 e n. 65 del 2010).

Il legislatore, prescrivendo l'onere di specificazione delle ragioni sostitutive per poter assumere lavoratori a tempo determinato, ha imposto una regola di trasparenza. Ha precisato, cioè, che occorre dare giustificazione della sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto con una chiara indicazione della causa.

In tale prospettiva, il criterio della identificazione nominativa del personale sostituito è da ritenere certamente il più semplice e idoneo a soddisfare l'esigenza di una nitida individuazione della ragione sostitutiva, ma non l'unico.



Non si può escludere, infatti, la legittimità di criteri alternativi di specificazione, sempreché essi siano rigorosamente adeguati allo stesso fine e saldamente ancorati a dati di fatto oggettivi. E così, anche quando ci si trovi - come ha rilevato la Corte di cassazione - di fronte ad ipotesi di supplenza più complesse, nelle quali l'indicazione preventiva del lavoratore sostituito non sia praticabile per la notevole dimensione dell'azienda o per l'elevato numero degli avvicendamenti, la trasparenza della scelta dev'essere, nondimeno, scrupolosamente garantita. In altre parole, si deve assicurare in ogni modo che la causa della sostituzione di personale sia effettiva, immutabile nel corso del rapporto e verificabile, ove revocata in dubbio.

La giurisprudenza di legittimità, muovendo da tale assunto, ha preso solo atto della «illimitata casistica che offre la realtà concreta delle fattispecie aziendali» e ne ha desunto la necessità di tenere conto delle peculiarità dei molteplici contesti organizzativi ai fini dell'assolvimento dell'onere del datore di lavoro di specificare le esigenze sostitutive nel contratto di lavoro a tempo determinato. In conseguenza, l'apposizione del termine per «ragioni sostitutive» è stata ritenuta legittima anche quando, avuto riguardo alla complessità di certe situazioni aziendali, l'enunciazione dell'esigenza di sopperire all'assenza momentanea di lavoratori a tempo indeterminato sia accompagnata dall'indicazione, in luogo del nominativo, di elementi differenti, quali l'ambito territoriale dell'assunzione, il luogo della prestazione lavorativa, le mansioni e il diritto alla conservazione del posto dei dipendenti da sostituire, che permettano ugualmente di verificare l'effettiva sussistenza e di determinare il numero di questi ultimi (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze n. 1576 e n. 1577 del 2010, cit.).

In tal senso, le sentenze della Corte di cassazione hanno dato una lettura coerente con le decisioni di questa Corte. Con esse si è voluto soltanto garantire pienamente la trasparenza e la veridicità della causale e la sua successiva verificabilità in caso di contestazione.

Ne deriva che la denunciata violazione dell'art. 77, primo comma, Cost. per mancanza di delega non sussiste e che la questione sollevata sul punto non è fondata.

Secondo la legge delega n. 422 del 2000, i principi e criteri direttivi del d.lgs. n. 368 del 2001 devono essere rinvenuti: a) nella direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) di cui il citato d.lgs. costituisce attuazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge di delegazione; b) nel successivo comma 2, lettera b), dell'art. 2 della medesima legge di delega, che autorizza il Governo, «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, [ad introdurre] le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse».

Tali criteri direttivi sono stati puntualmente osservati.

Sotto il primo profilo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, esprimendosi sulla compatibilità comunitaria della normativa in oggetto (sentenza del 24 giugno 2010, in causa C-98/09), ha riaffermato il principio che anche il primo ed unico contratto a termine rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE e dell'accordo quadro ad essa allegato. Correlativamente, la stessa Corte di giustizia ha riconosciuto che un intervento del legislatore nazionale come quello in questione, ancorché (nella prospettiva accolta dalla Corte di Lussemburgo) elimini addirittura l'obbligo datoriale d'indicare nei contratti a tempo determinato, conclusi per sostituire lavoratori assenti, il nome di tali lavoratori e i motivi della loro sostituzione e prescriba, in sua vece, la specificazione per iscritto delle ragioni del ricorso a siffatti contratti, non solo è possibile, ma neppure viola (in linea di principio) la clausola della direttiva n. 8.3., che vieta una riduzione del livello generale di tutela già goduto dai lavoratori.

Sotto il secondo profilo, questa Corte ha già riconosciuto nella sentenza n. 214 del 2009 la legittimità di disposizioni che, pur non essendo perfettamente riproduttive di quelle preesistenti, siano, però, finalizzate ad assicurare «la piena coerenza della nuova disciplina anche sotto il profilo sistematico».

Al riguardo, occorre considerare che il regime anteriore al d.lgs. n. 368 del 2001 non si esauriva nella legge n. 230 del 1962, ma comprendeva, altresì, l'art. 23, comma 1, della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro). Orbene, tale norma (che è stata definita una «delega in bianco»: Corte di cassazione, sezioni unite, 2 marzo 2006, n. 4588) autorizzava i contratti collettivi a prevedere altre ipotesi di assunzione a termine oltre il numero chiuso delle causali (all'inizio tassativamente) stabilite dalla legge. Queste ulteriori causali di fonte contrattuale, ammissibili anche per ragioni sostitutive, potevano prescindere dall'identificazione del nominativo del lavoratore al quale quello assunto a tempo determinato sarebbe subentrato. Ciò è accaduto proprio nella contrattazione per i dipendenti della società convenuta nel giudizio *a quo*, ove, ad esempio, la causale sostitutiva per ferie non richiedeva alcuna specificazione di tal genere (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 4 agosto 2011, n. 16987 e 2 marzo 2007, n. 4933). Quindi, anche nell'ordinamento previgente la regola dell'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito non era assoluta e inderogabile.

Il d.lgs. n. 368 del 2001 ha abrogato - sub art. 11 - sia la legge n. 230 del 1962, sia l'art. 23 della legge n. 56 del 1987 e ha introdotto - sub art. 1 - una disciplina generale in materia di cause giustificatrici dell'apposizione del termine al contratto di lavoro destinata a subentrare a quella risultante dalla combinazione dell'art. 1 della legge n. 230 del 1962 con l'art. 23, comma 1, della legge n. 56 del 1987. Già quest'ultima disposizione, però, ammetteva - come detto - che per il tramite delle clausole della contrattazione collettiva potessero essere stipulati contratti a tempo determinato per esigenze sostitutive senza la necessità d'indicare nel documento negoziale il nominativo del dipendente sostituito. Ed allora l'interpretazione dell'art. 1



del d.lgs. n. 368 del 2001, come accreditata dalla Corte di cassazione nel solco dei principi enunciati da questa Corte, non segna una inversione di tendenza neppure rispetto alla disciplina precedente. Essa, anzi, si giustifica in quell'ottica di armonizzazione e coerenza sistematica cui risponde l'inserimento delle esigenze sostitutive nella nuova previsione generale delle ragioni a fronte delle quali il contratto di lavoro subordinato può essere stipulato a tempo determinato.

In conclusione, le disposizioni censurate del d.lgs. n. 368 del 2001, intervenute in un ambito regolato dall'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE (e dall'accordo quadro ad essa allegato) come quello del contratto a termine (anche se primo ed unico) per armonizzarne la disciplina nell'ambito delle innovazioni apportate in attuazione della normativa europea, sono certamente contenute nel "programma" della legge di delegazione.

3.3.2 - Non sussiste neppure la denunciata lesione dell'art. 3 Cost.

Non è, infatti, ravvisabile alcuna discriminazione dei lavoratori subordinati assunti a termine per esigenze sostitutive da imprese di grandi dimensioni rispetto a quelli assunti alle dipendenze di piccole imprese. In entrambi i casi, in applicazione della medesima regola, il datore di lavoro deve sempre formalizzare rigorosamente per iscritto le ragioni sostitutive nella lettera di assunzione a tempo determinato. Tanto è vero che il criterio di specificazione in concreto adottato, anche se alternativo a quello primario dell'indicazione nominativa del lavoratore sostituito, dev'essere, comunque, talmente preciso da garantire appieno la riconoscibilità e la verificabilità della motivazione addotta a fondamento della clausola appositiva del termine, già all'atto della stipulazione del contratto.

Sicché, in definitiva, la diversa modulazione del concetto di specificità dell'esigenza di supplire a personale solo transitoriamente assente non dà luogo ad un regime giuridico differenziato in base alla dimensione aziendale del datore di lavoro. E la valutazione volta per volta della rispondenza delle ragioni sostitutive rappresentate per iscritto dal datore di lavoro all'onere di specificazione di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 368 del 2001 è necessariamente rimessa al prudente apprezzamento del giudice della singola fattispecie.

Ne consegue la non fondatezza della questione anche sotto il profilo dell'asserita discriminazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 11 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) sollevate, in relazione agli articoli 3 e 77, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trani con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

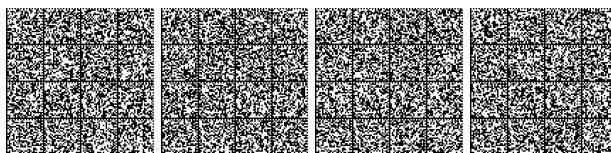
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 108

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Disoccupazione involontaria in caso di crisi aziendali, occupazionali o di licenziamento - Apprendisti - Estensione dell'indennità di disoccupazione in via sperimentale per il triennio 2009-2011, subordinatamente all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva - Asserita violazione del principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria - Insussistenza - Natura incentivante e sperimentale dell'istituto - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2), art. 19, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 4 e 38.

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

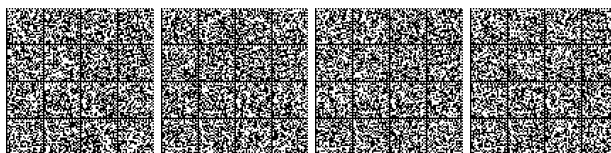
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Lucca nel procedimento vertente tra A.B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altra, con ordinanza del 18 giugno 2011, iscritta al n. 266 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di A.B. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per A.B., Antonietta Coretti per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio promosso da A.B. contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avente ad oggetto la corresponsione dell'indennità di disoccupazione speciale, il Tribunale di Lucca ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 4 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale l'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Il rimettente espone che la norma censurata prevede la concessione di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione per un periodo massimo di 90 giorni a favore dei lavoratori assunti con la qualifica di apprendista in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento. La disposizione, tuttavia, condiziona l'erogazione di tale indennità ad un intervento integrativo, pari alla misura almeno del venti per cento dell'indennità stessa, a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva.

Il Tribunale di Lucca deduce che l'attore nel giudizio *a quo*, assunto con qualifica di apprendista, era stato licenziato da una società appartenente al settore industria del legno nel quale non esiste alcun ente bilaterale, onde l'INPS, in sede amministrativa, aveva respinto la sua domanda.

Il rimettente aggiunge che la parte privata non poteva accedere neppure al trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga, riservato ai lavoratori sospesi e non ancora licenziati, né a quello dell'indennità di mobilità in deroga, beneficio non previsto dalla Regione Toscana.

Tanto premesso, il Tribunale di Lucca sostiene che l'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008, nel subordinare l'erogazione, a favore dei lavoratori assunti con la qualifica di apprendisti, del predetto trattamento all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, contrasta con gli artt. 3, 4 e 38 Cost., «per violazione del principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria», stante l'irragionevole disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore che, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venga escluso dall'erogazione del sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale, il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro.

Inoltre, il chiaro tenore letterale della norma, la quale espressamente condiziona la concessione della prestazione all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, impedisce di procedere ad un'interpretazione adeguatrice che possa consentire di evitare l'incidente di costituzionalità.

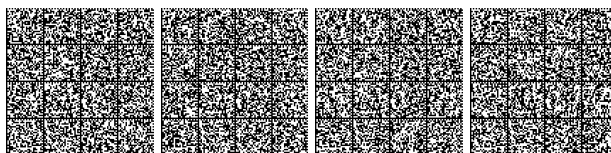
Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente afferma che la norma censurata deve necessariamente essere applicata nel giudizio *a quo* e che dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento.

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito A.B., attore nel giudizio principale, il quale chiede che la questione sia dichiarata fondata.

In particolare, ad avviso della parte privata, l'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008 contrasta con l'art. 3 Cost. in ragione della sua intima contraddizione con il precedente art. 18 dello stesso decreto-legge, il quale definisce gli interventi da esso previsti come imposti dall'eccezionale crisi economica internazionale e dalla conseguente esigenza di riprogrammazione delle risorse disponibili; è quindi contraddittorio rendere aleatorio (perché condizionato alla liquidazione di un trattamento integrativo che potrebbe mancare) l'intervento a favore degli apprendisti sospesi dal lavoro o licenziati.

Inoltre, secondo la difesa del lavoratore, la norma censurata è viziata perché è fonte di irragionevole disparità di trattamento ai danni di lavoratori che, pur vivendo come altri una crisi aziendale e occupazionale, sono esclusi da un intervento di sostegno al reddito voluto e finanziato dallo Stato per circostanze (l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale) che nulla hanno a che fare con lo Stato e con le garanzie da esso offerte.

Tale vizio è aggravato dal fatto che le misure previste dall'art. 19 del decreto-legge n. 185 del 2008 non scaturiscono da scelte discrezionali del legislatore, ma sono imposte dall'art. 38 della Costituzione.



La parte privata aggiunge che la norma censurata, subordinando il sostegno al reddito a carico della finanza pubblica all'integrazione da parte di enti bilaterali, impone alla libertà sindacale tutelata dall'art. 39 Cost. un sacrificio non indispensabile al fine di realizzare le finalità di assicurare la tutela del lavoratore in occasione di crisi aziendali e occupazionali, con conseguente rafforzamento dell'irragionevolezza della norma ai sensi dell'art. 3 Cost. letto in combinato disposto con l'art. 4 della Costituzione.

Più in generale, ad avviso della difesa di A.B., l'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008 determina una lesione della libertà sindacale protetta dagli artt. 18 e 39 Cost. che aggrava la violazione degli artt. 3, 4 e 38 Cost. evocati dal rimettente.

Per quanto concerne specificatamente l'art. 38 Cost., la parte privata deduce che esso è violato sotto un triplice profilo: perché, in mancanza di intervento dell'ente bilaterale, il lavoratore, oltre a non aver diritto al trattamento di disoccupazione, rischia di non accedere all'integrazione salariale e all'indennità di mobilità in deroga; per contrasto con il principio della universalità dei trattamenti previdenziali finanziati da risorse pubbliche; perché l'art. 38, quinto comma, Cost., considera la previdenza privata solamente come eventuale ed aggiuntiva rispetto all'intervento dello Stato e non come condizionante quest'ultimo.

3.- Si è costituito anche l'INPS, il quale chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

L'ente sostiene che la norma censurata non determina alcuna situazione di svantaggio né per i lavoratori dipendenti di un datore di lavoro che non sia obbligato al versamento di contributi all'ente bilaterale o che applichi un contratto collettivo che non prevede un simile ente, né per i lavoratori che aderiscano ad un'associazione sindacale priva di tale ente. Infatti, in mancanza dell'intervento degli enti bilaterali, l'art. 19, comma 1-bis, del decreto-legge n. 185 del 2008 prevede che le domande di concessione dell'indennità di disoccupazione debbono essere considerate come domande di accesso ai trattamenti di cassa interazione guadagni e di mobilità in deroga.

Pertanto, in linea generale, il lavoratore non resta privo di tutela, perché accede agli ammortizzatori sociali in deroga se previsti dalla sua Regione di residenza. Se, poi, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la Regione non abbia attivato l'indennità di mobilità in deroga, nessun lavoratore licenziato può usufruire di quella prestazione eccezionale.

Inoltre, ad avviso della difesa dell'ente previdenziale, occorre considerare anche che le risorse stanziare per le particolari misure di sostegno del reddito previste dalla norma censurata, se non completamente impegnate, vanno ad integrare quelle destinate agli ammortizzatori sociali in deroga.

L'INPS contesta, poi, che sia ravvisabile un'irragionevole discriminazione a danno dei lavoratori che, a parità di altre condizioni, non possono accedere alla provvidenza prevista dall'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008 a causa dell'inesistenza o dell'inapplicabilità di un contratto collettivo che preveda un ente bilaterale.

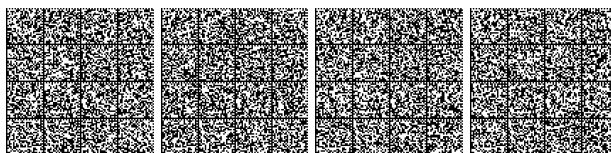
Infatti il legislatore ha inteso promuovere e incentivare l'intervento di tali enti, ai quali viene offerta la possibilità di aggiungere una nuova forma di sostegno del reddito a favore di categorie di lavoratori (come gli apprendisti sospesi o licenziati) che in precedenza ne erano prive. In questa prospettiva, la quota di trattamento a carico dello Stato ha la funzione di integrare il sostegno al reddito eventualmente previsto ed erogato dall'ente bilaterale.

In definitiva, sostiene l'INPS, il vero intervento dello Stato è costituito dall'integrazione salariale e dall'indennità di mobilità in deroga, mentre, rispetto alla disoccupazione (come nel caso della sospensione o del licenziamento dei lavoratori apprendisti), l'intervento di sostegno al reddito si configura come misura solo eventuale e a carico delle parti sociali, con il concorso dell'aiuto pubblico.

In altri termini, l'adesione agli enti bilaterali costituisce un onere per le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori per poter godere dell'intervento, in via sussidiaria, dello Stato.

4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione è inammissibile per erronea individuazione della norma censurata, perché, nella parte dedicata alla rilevanza, l'ordinanza del Tribunale di Lucca riporta il testo sia del comma 1, sia del comma 1-bis (il quale, invece, è estraneo alla questione sollevata), dell'art. 19 del decreto-legge n. 185 del 2008.



Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la genericità della motivazione sulla rilevanza non consente di delibare se, nella fattispecie, l'accoglimento della questione incida sulla decisione della controversia.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, poi, che l'unico, tra i parametri costituzionali evocati, rispetto al quale sia pertinente la motivazione sulla non manifesta infondatezza, è l'art. 3 della Costituzione.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che il legislatore ha inteso coinvolgere più parti, pubbliche e private, nella realizzazione dell'ampliamento della platea di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, arricchendo al contempo la stessa categoria degli ammortizzatori sociali con un ulteriore strumento di sostegno del reddito.

L'intervento dell'ente bilaterale, pertanto, non comporta soltanto un'erogazione aggiuntiva a quella a carico dell'ente stesso, ma costituisce il presupposto in mancanza del quale i lavoratori non potrebbero beneficiare delle prestazioni sociali previste.

La difesa dello Stato aggiunge che, in ogni caso, in difetto dell'intervento integrativo a carico dell'ente bilaterale, i lavoratori non restano sforniti di tutela. Questa, infatti, è garantita attraverso l'accesso diretto ai trattamenti in deroga alla normativa vigente, come previsto dall'art. 19, comma 1-bis, del decreto-legge n. 185 del 2008.

A tale stregua, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, è logica la scelta discrezionale del legislatore di subordinare il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione di cui trattasi all'intervento degli enti bilaterali.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica A.B. ha depositato una memoria nella quale insiste affinché la Corte dichiari fondata la questione.

La difesa della parte privata, oltre a ribadire gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione, contesta la ricostruzione sostenuta dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la quale l'intervento previsto dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008 dovrebbe essere considerato come una misura a sostegno del sistema degli enti bilaterali. Questi ultimi, infatti, sono enti privati, frutto della libera scelta delle parti sociali, onde non sarebbe possibile per il legislatore forzarli ad intervenire utilizzando risorse che tali enti attingono dalle imprese e dai lavoratori.

Né, sempre ad avviso del ricorrente nel giudizio principale, è corretto configurare, a carico delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, un onere di adesione agli enti bilaterali dal cui assolvimento dovrebbe dipendere l'erogazione dell'aiuto pubblico; infatti, una simile impostazione trascura di considerare che le conseguenze dell'inottemperanza a tale onere ricadono, non sui soggetti sui quali esso grava, bensì sui lavoratori.

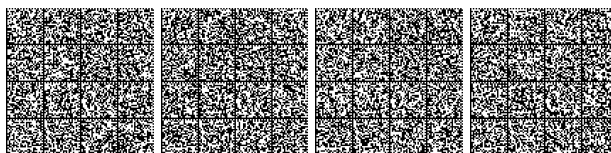
Inoltre, secondo la difesa di A.B., sarebbe comunque irragionevole che un beneficio pubblico, finalizzato al sostegno al reddito e, pertanto, di rilevanza costituzionale (artt. 4 e 38 Cost.), fosse erogato ai lavoratori senza alcuna obiettività; anzi, sarebbe del tutto inspiegabile perché, tra tutti gli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, l'ausilio pubblico riguarderebbe proprio quelli che, fornendo un intervento integrativo ai lavoratori, si mostrano maggiormente capienti economicamente.

La parte privata sostiene, poi, che l'illegittimità costituzionale della norma censurata non è esclusa dal fatto che i lavoratori possano accedere ad altri trattamenti di sostegno al reddito. Infatti, da un lato, il lavoratore perde comunque una parte della tutela di cui avrebbe potuto godere e, dall'altro, gli ulteriori trattamenti in deroga sono meramente eventuali, poiché a loro volta subordinati a propri e diversi requisiti, oltretutto variabili da Regione a Regione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Lucca dubita, in riferimento agli articoli 3, 4 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

1.1.- La norma censurata ha disposto l'estensione dell'indennità di disoccupazione agli apprendisti (categoria tradizionalmente esclusa dalla tutela contro la disoccupazione involontaria) «in via sperimentale per il triennio 2009-2011» in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero di licenziamento. L'art. 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito in legge dall'art. 1 della legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha, poi, prolungato il periodo di vigenza della disposizione fino a tutto il 2012.



1.2.- Ad avviso del rimettente, l'art. 19, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 185 del 2008, nel subordinare l'erogazione, a favore dei lavoratori assunti con la qualifica di apprendisti, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione, in caso di sospensione o di licenziamento, all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, violerebbe «il principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria», stante l'irragionevole disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore che, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venga escluso dall'erogazione del sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale, il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro.

1.3.- Successivamente alla rimessione della questione alla Corte, la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), ha proceduto, tra l'altro, ad una riforma della tutela contro la disoccupazione involontaria. In particolare, la legge citata ha sostituito il precedente sistema di tutele con una nuova forma di assicurazione (l'assicurazione sociale per l'impiego), applicabile anche agli apprendisti (art. 2, comma 2) e destinata ad operare a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Contestualmente, l'art. 2, comma 55, della legge n. 92 del 2012 ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 19 del decreto-legge n. 185 del 2008.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità della questione che, però, non sono fondate.

2.1.- In particolare, secondo la difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per erronea individuazione della norma censurata, perché, nella parte dedicata alla rilevanza, l'ordinanza di rimessione riporta il testo sia del comma 1, sia del comma 1-*bis* (il quale, invece, è estraneo alla questione sollevata), dell'art. 19 del decreto-legge n. 185 del 2008.

L'eccezione non è fondata, perché la menzione del comma 1-*bis* non determina alcuna incertezza circa la disposizione che il rimettente ha inteso censurare, che è quella che subordina la concessione dell'indennità di disoccupazione all'intervento degli enti bilaterali, norma contenuta appunto nel comma 1, lettera *c*), dell'art. 19.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma, poi, che la genericità della motivazione sulla rilevanza non consentirebbe di delibare se, nella fattispecie, l'accoglimento della questione incida sulla decisione della controversia.

Effettivamente, il giudice *a quo* si limita ad affermare che dall'accoglimento della questione di costituzionalità «discenderebbe un mutamento del quadro normativo di riferimento». Tuttavia il rimettente espone compiutamente le circostanze di fatto della vicenda e, in particolare, che l'INPS aveva negato l'erogazione del beneficio al lavoratore perché, nel settore al quale apparteneva il datore di lavoro del ricorrente, non esisteva alcun ente bilaterale. È quindi chiaro l'assunto del Tribunale di Lucca, secondo il quale la rimozione, a seguito dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale, della disposizione nella parte in cui condiziona la concessione dell'indennità all'intervento dell'ente bilaterale determinerebbe automaticamente l'accoglimento della domanda del lavoratore.

2.3.- Infine, l'obiezione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo la quale l'unico, tra i parametri costituzionali evocati, rispetto al quale sia pertinente la motivazione sulla non manifesta infondatezza, sarebbe l'art. 3 Cost., non esclude che la Corte debba comunque esaminare il merito della questione, il cui nucleo essenziale è costituito, appunto, dal denunciato contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- Deve essere premesso che l'evoluzione del quadro normativo successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione non esclude la necessità di affrontare il merito della questione.

Infatti, l'art. 2, comma 55, della legge n. 92 del 2012 ha abrogato l'art. 19, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 185 del 2008 con effetto solamente dal 1° gennaio 2013. Inoltre l'art. 2, comma 1, della stessa legge n. 92 del 2012 ha precisato che l'assicurazione sociale per l'impiego (estesa anche agli apprendisti) si applica solamente ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Pertanto gli analoghi eventi precedenti a quella data restano disciplinati dalla previgente normativa, inclusa la disposizione oggetto della presente questione, la quale, dunque, deve essere applicata per decidere il giudizio *a quo*.

3.2. - Orbene, l'art. 19, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 185 del 2008 è diretto, in realtà, a stimolare le parti sociali a introdurre misure di sostegno a favore della categoria degli apprendisti. L'intervento pubblico, cioè, rappresenta un incentivo per le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori affinché esse sviluppino il sistema degli enti bilaterali nel senso dell'istituzione di forme di intervento anche a favore degli apprendisti sospesi o licenziati, con la consapevolezza che, nel caso in cui esse pervengano ad accordi in tal senso, lo Stato contribuirà in misura consistente al completamento del sistema di tutela per quella categoria di lavoratori.



Al riguardo è significativo che, diversamente dai tradizionali istituti di sostegno al reddito previsti in caso di sospensione o estinzione del rapporto, quello stabilito dalla norma censurata non è finanziato dalla contribuzione posta a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, bensì dalla fiscalità generale.

Nel senso della natura di incentivo del sistema della bilateralità piuttosto che di provvidenza direttamente attribuita ai lavoratori depone anche la preventiva determinazione dell'ammontare complessivo dei fondi destinati, per ciascun anno, agli interventi da essa previsti; con la conseguenza che, una volta eventualmente esauriti tali fondi, nulla può essere comunque concesso ai lavoratori, seppure versino nelle condizioni previste dalla disposizione stessa.

Va infine considerato il carattere sperimentale e transitorio dell'intervento previsto dall'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008: la norma, da un lato, definisce espressamente «sperimentale» la misura di sostegno al reddito contemplata a favore degli apprendisti e, dall'altro, fin dall'inizio ne ha limitato la durata nel tempo (inizialmente per il triennio 2009-2011, successivamente fino a tutto il 2012).

In sostanza, il legislatore ha inteso verificare la possibilità di realizzare una tutela a favore degli apprendisti sospesi o licenziati mediante l'intervento degli enti bilaterali; a tal fine ha stabilito, in via transitoria, lo stanziamento di determinati fondi, disponendo che, ove le parti sociali avessero effettivamente previsto quell'intervento, essi avrebbero potuto essere impiegati a favore della predetta categoria di lavoratori.

La natura incentivante e sperimentale dell'istituto definito dalla norma censurata ne esclude, pertanto, il carattere irragionevolmente discriminatorio a danno di lavoratori appartenenti a settori produttivi nei quali non sia stato previsto un ente bilaterale, appunto perché non si tratta di una misura introdotta stabilmente e diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori.

Tanto più che il legislatore ha disposto che, in caso di mancato intervento degli enti bilaterali, i lavoratori (inclusi gli apprendisti) accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente e possono, dunque, usufruire di tali misure. Il fatto, poi, che nella Regione di residenza del ricorrente nel giudizio principale non sia stata attivata l'indennità di mobilità in deroga costituisce un limite generale di quella categoria di ammortizzatori sociali, limite che, di per sé, non vale a rendere irragionevole il diverso istituto dell'indennità di disoccupazione di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito in legge dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Lucca con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

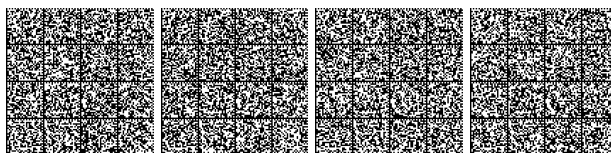
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 109

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Norme della Regione siciliana - Dipendenti comunali con contratto a tempo determinato eletti nel consiglio circoscrizionale - Possibilità di collocamento in aspettativa non retribuito - Esclusione - Asserita disparità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato - Asserita violazione del diritto di esercitare l'elettorato passivo - Insussistenza - Disciplina conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità per la peculiare natura del lavoro a tempo determinato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31, art. 9, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 51.

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

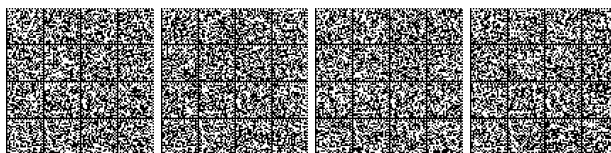
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento vertente tra D'A. T. e G. G. ed altro, con ordinanza del 17 giugno 2011, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di D'A. T., nonché l'atto di intervento della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Domenico Bonaccorsi per D'A. T. e Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 17 giugno 2011, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui esclude il diritto di aspettativa non retribuita ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e, quindi, non elimina la causa di incompatibilità alla carica di consigliere circoscrizionale di un Comune.

Il Tribunale rimettente premette di dover giudicare in ordine alla richiesta di una dipendente a tempo determinato della seconda circoscrizione del Comune di Palermo di accertare che la stessa non sia incorsa nella causa di ineleggibilità di cui agli artt. 9, comma 1, numero 7), e 10, comma 1, numero 8), della legge reg. n. 31 del 1986 e di cui agli artt. 60, comma 1, numero 7), e 63, comma 1, numero 7), del decreto legislativo 18 agosto, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e per l'effetto di porre nel nulla la delibera n. 24 del 18 febbraio 2011 del Consiglio della seconda circoscrizione della città di Palermo con la quale è stata dichiarata decaduta dalla carica.

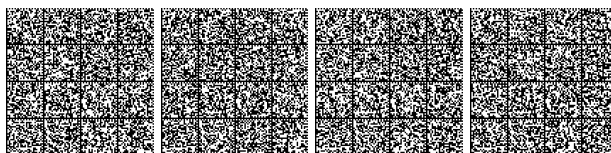
Il Tribunale riferisce che la ricorrente è stata eletta consigliere circoscrizionale presso il secondo Consiglio circoscrizionale della Città di Palermo a seguito delle elezioni amministrative del 13-14 maggio 2007 e che, con delibera del 22 marzo 2011, il Consiglio circoscrizionale l'ha dichiarata decaduta dalla carica di consigliere circoscrizionale ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge reg. n. 31 del 1986 nonché dei corrispondenti artt. 60 e 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, avendo stipulato, successivamente all'assunzione della carica di consigliere circoscrizionale del Comune di Palermo, un contratto a tempo determinato e parziale con il Comune stesso.

Il rimettente evidenzia che l'art. 9, comma 1, numero 7), della legge reg. n. 31 del 1986, applicabile nell'ambito della Regione siciliana - cui corrisponde l'art. 60, comma 1, numero 7), del d.lgs. n. 267 del 2000 - relativamente all'ineleggibilità prevede che «Non sono eleggibili a consigliere provinciale comunale e di quartiere [...] i dipendenti del comune e della provincia per i rispettivi consigli». Tale disposizione, prosegue il rimettente, è pacificamente riferita anche ai consiglieri circoscrizionali alla luce della previsione di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000. L'art. 10, comma 1, numero 8), della legge reg. n. 31 del 1986 - cui corrisponde l'art. 63, comma 1, numero 7), del d.lgs. n. 267 del 2000 - relativamente all'incompatibilità prevede che «Non può ricoprire la carica di consigliere provinciale comunale o di quartiere [...] colui che nel corso del mandato viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità prevista nel precedente articolo».

L'art. 9, comma 2, della legge reg. n. 31 del 1986 - cui corrisponde l'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 - prevede che le cause di ineleggibilità, tra cui quella di cui al punto 7), non hanno effetto se l'interessato viene collocato in aspettativa. Pertanto, in relazione alle cause di ineleggibilità, a fronte dell'opzione tra la carica elettiva e il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, vi è la possibilità per il lavoratore di essere posto in aspettativa non retribuita, non operando quindi la causa di ineleggibilità. Il Tribunale osserva che, nell'ipotesi in cui nel corso del mandato sopravvenga una causa di ineleggibilità, questa si viene a sostanziare come causa di incompatibilità, e, dunque, in questo caso, deve ritenersi operante il disposto di cui all'art. 9, comma 2, della legge reg. n. 31 del 1986, potendo il dipendente essere posto in aspettativa.

Il rimettente, premesso che a fronte di un contratto a tempo indeterminato il dipendente può godere dell'aspettativa non retribuita, non operando, quindi, la causa di ineleggibilità/incompatibilità sopra indicata, ritiene non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 51 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8, della legge reg. n. 31 del 1986 - cui corrisponde l'art. 60, comma 8, del d.lgs. n. 267 del 2000 - che statuisce che non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato

Con riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente osserva che, dal punto di vista strutturale, il contratto a tempo determinato non si differenzia dal contratto a tempo indeterminato se non per l'apposizione di un termine finale al rapporto di lavoro subordinato; elemento, questo, che non giustifica una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento dell'aspettativa non retribuita nel caso di esercizio di carica elettiva.



Secondo il Tribunale ordinario di Palermo, non è possibile rinvenire nel contratto a tempo determinato esigenze particolari, che verrebbero frustrate nell'ipotesi di riconoscimento dell'aspettativa non retribuita, che lo differenzino dal contratto a tempo indeterminato in cui non vi sarebbero tali specifiche esigenze. Tanto più, aggiunge il rimettente, che attualmente vi è la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato con un termine di durata così lungo da far venir meno qualsiasi differenziazione con il contratto a tempo indeterminato sotto il profilo finalistico dell'apporto dato dal lavoro del singolo all'organizzazione in cui viene inserito, come nel caso di specie, dove il contratto ha una durata quinquennale, tale da escludere la rispondenza ad una specifica e transitoria esigenza della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene poi alla non manifesta infondatezza della questione riferita all'art. 51, terzo comma, Cost., il rimettente rileva che il disposto costituzionale attribuisce a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive il diritto alla conservazione del posto di lavoro. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il terzo comma dell'art. 51 Cost. va interpretato nel senso che in esso è prevista una garanzia strumentale all'attuazione del precetto contenuto nel primo comma, consistente nell'affermazione del diritto di chi è chiamato ad esercitare funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario per l'adempimento dei compiti inerenti al mandato e del diritto di mantenere il posto di lavoro. Ne consegue, secondo il rimettente, che costituisce violazione dell'art. 51 Cost. escludere, per i contratti a tempo determinato, l'aspettativa non retribuita nell'ipotesi di cariche elettive. Il diritto alla conservazione del posto di lavoro, infatti, implica che il lavoratore - senza alcuna distinzione tra lavoratore a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato - non debba perdere il posto di lavoro come alternativa all'esercizio della pubblica funzione, con conseguente limitazione al diritto all'elettorato passivo.

2.- In data 3 aprile 2012 si è costituita la Regione siciliana, concludendo nel senso dell'inammissibilità o dell'infondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo.

In primo luogo, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione perché la norma sospettata di incostituzionalità è stata individuata in maniera perplessa ed inconferente sia nel corpo dell'ordinanza sia nella parte dispositiva della stessa.

La Regione osserva che il Tribunale remittente solleva questione di legittimità costituzionale del solo art. 9, comma 8 (*recte*: comma 7), della legge reg. n. 31 del 1986, disposizione che è applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio in forza dell'espresso richiamo operato dall'art. 10, comma 1, numero 8), della medesima legge. Pertanto, in assenza del predetto richiamo, la norma censurata non sarebbe pertinente in quanto riguardante esclusivamente le cause di ineleggibilità.

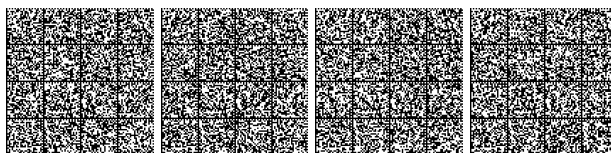
Sempre in ordine alla rilevanza della questione, la Regione eccepisce, che l'ordinanza non consente di verificare quale ragione abbia indotto il giudice *a quo* a sollevare la questione se non la generica affermazione della sua rilevanza ai fini del decidere.

Infine, secondo la Regione, il giudice *a quo*, avrebbe dovuto valutare che «le restrizioni del contenuto del diritto di elettorato passivo sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale». Nel caso in esame il remittente avrebbe dovuto considerare che il rapporto di lavoro della ricorrente con il Comune ha la caratteristica della temporaneità ed è sorto successivamente all'assunzione della carica elettiva da parte della stessa, per determinate esigenze del datore di lavoro (ente pubblico), meglio specificate dall'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e, quindi, avrebbe dovuto tenere conto e motivare in ordine al bilanciamento fra i contrapposti interessi della ricorrente all'esercizio del proprio diritto di elettorato passivo e dell'amministrazione comunale ad utilizzare personale a tempo determinato avvalendosi del su riportato disposto del citato art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001

Il Tribunale avrebbe anche omissso ogni valutazione circa la ragionevolezza della norma in esame, che invece tenderebbe inequivocabilmente a contemperare i contrapposti interessi allo svolgimento del mandato di consigliere circoscrizionale senza che si verificino situazioni di *metus publicae potestatis* o di *captatio benevolentiae*.

Secondo la parte resistente, nella materia in esame, non sarebbe possibile neanche una pronuncia additiva perché il bilanciamento tra il diritto di accesso alle cariche elettive (art. 51 Cost.) e il principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.) spetterebbe esclusivamente al legislatore.

Pertanto, l'inammissibilità e l'infondatezza della questione deriverebbero, da un lato, dall'incompletezza della ricostruzione normativa posta dal giudice *a quo* a fondamento della denunciate lesioni sia del principio di eguaglianza sia del diritto di elettorato passivo; dall'altro, dalla richiesta di un intervento manipolativo a contenuto non costituzionalmente obbligato che sembra esorbitare dai poteri della Corte.



La Regione conclude rilevando che i contenuti della norma regionale sospettata di incostituzionalità sono identici a quelli dell'analoga disposizione statale recata dall'art. 60, comma 8, del d.lgs. n. 267 del 2000 in combinato disposto con l'art. 63, comma 1, numero 7), del medesimo decreto legislativo, nei confronti dei quali il remittente non prospetta alcuna censura, benché suscettibile di trovare applicazione alla fattispecie nel caso di mancato intervento in materia della legislazione regionale.

3.- In data 16 marzo 2012 si è costituita la parte del giudizio *a quo*, concludendo nel senso dell'accoglimento della questione sollevata dal Tribunale civile di Palermo.

Secondo la difesa della parte privata, l'aspettativa non retribuita non fa venir meno il rapporto di lavoro: sicché si deve ritenere che non sia il rapporto di lavoro, in sé e per sé considerato, a rendere ineleggibile-incompatibile il cittadino, ma solo l'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro nell'ambito del territorio in cui il dipendente è chiamato ad operare quale consigliere.

Infatti l'art. 60, comma 1, numero 7), del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché l'art. 9, comma 1, numero 7), della legge reg. n. 31 del 1986 attribuiscono rilievo esclusivamente all'esistenza del rapporto di lavoro subordinato e la norma sull'ineleggibilità del dipendente comunale non distingue tra lavoratore a tempo determinato e lavoratore a tempo indeterminato. Tuttavia, solo a quest'ultimo - come detto - è consentito di collocarsi in aspettativa al fine di rimuovere la condizione d'ineleggibilità (art. 60, comma 8, del d.lgs. n. 267 del 2000 ed art. 9, comma 8, della legge reg. n. 31 del 1986).

In questo senso la norma violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, non essendovi, infatti, ragione alcuna perché l'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 e l'art. 9, comma 2, della legge reg. n. 31 del 1986, trattino diversamente il lavoratore dipendente del comune a tempo indeterminato e quello a tempo determinato: entrambi sono legati da un rapporto di lavoro subordinato, che in nulla differisce se non per la circostanza che all'uno non è apposto un termine, mentre all'altro tale termine viene apposto. Questa differenza, tuttavia, non è tale da giustificare una disparità di trattamento.

Nell'atto di costituzione viene richiamato, poi, l'art. 51, terzo comma, Cost. nella parte in cui dispone espressamente che chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro, senza alcuna distinzione tra rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, ma ponendo l'accento esclusivamente sull'esistenza del rapporto di lavoro dell'eletto e sul diritto di quest'ultimo alla sua conservazione.

La parte privata richiama anche l'art. 3, secondo comma, Cost., ritenendo che si riferisca anche all'elettorato passivo (art. 51 Cost.): tale diritto, infatti, costituisce condizione necessaria e sufficiente al fine della partecipazione del lavoratore all'organizzazione politica del Paese.

Nella restante parte dell'atto di costituzione vengono richiamati argomenti analoghi a quelli dell'ordinanza di remissione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui esclude il diritto di aspettativa non retribuita ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e, quindi, non elimina la causa di incompatibilità alla carica di consigliere circoscrizionale di un Comune.

Secondo il rimettente, la norma violerebbe gli artt. 3 e 51 della Costituzione che riconoscono il diritto alla conservazione del posto di lavoro - senza alcuna distinzione tra lavoratore a tempo determinato e lavoratore a tempo indeterminato - per coloro che sono chiamati a funzioni pubbliche elettive. Sarebbe, perciò, illegittima la limitazione del diritto all'elettorato passivo ed illegittimo il trattamento differenziato di fattispecie identiche, quali oggi si devono ritenere i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato.

2.- A prescindere dalla possibile incidenza che, nel giudizio *a quo*, potrebbe avere l'omessa censura della corrispondente norma statale - sulla quale anche si basa il provvedimento impugnato e che continuerebbe ad applicarsi ai sensi di plurime pronunce di questa Corte (dalla sentenza n. 105 del 1957 alle sentenze n. 283 e n. 143 del 2010) ove venisse meno la disposizione legislativa regionale - la questione non è fondata.



In primo luogo, occorre verificare se possa ritenersi sussistente la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto tra la norma censurata ed il *tertium comparationis* costituito dalla disciplina relativa all'aspettativa elettorale per il lavoratore a tempo indeterminato.

Secondo il rimettente, il contratto a tempo determinato, dal punto di vista strutturale, non si differenzia dal contratto a tempo indeterminato in quanto entrambi danno luogo ad un rapporto di lavoro subordinato che si distingue solo per l'apposizione di un termine finale. L'apposizione del termine finale non costituirebbe elemento di differenziazione tale da giustificare una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento dell'aspettativa non retribuita nel caso di esercizio di carica elettiva.

Il giudice del Tribunale ordinario di Palermo sembra far riferimento, seppure non richiamandolo espressamente, al principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato sancito dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), secondo il quale «Al prestatore di lavoro con contratto a tempo determinato spettano le ferie e la gratifica natalizia o la tredicesima mensilità, il trattamento di fine rapporto e ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili». Il citato art. 6, tuttavia, riconosce esplicitamente che tale principio trova uno specifico limite nella obiettiva incompatibilità del trattamento richiesto con la natura del contratto a termine.

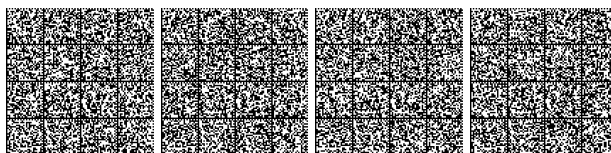
Senza affrontare in via generale la questione delle possibili differenze tra il rapporto di lavoro a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, occorre, per ciò che concerne la presente questione, valutare se lo svolgimento di detto rapporto lavorativo a termine con l'ente locale presso cui il dipendente ricopre un mandato elettorale costituisca causa di "obiettiva incompatibilità" che giustifichi, relativamente alla possibilità di fruire dell'aspettativa, il differente regime giuridico rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Con riferimento all'aspettativa per motivi elettorali, deve osservarsi che la scelta del legislatore di escluderne l'applicabilità ai rapporti di lavoro a tempo determinato è ragionevole, in quanto giustificata dall'incompatibilità dell'istituto con la natura di tale tipologia di contratto di lavoro, connotato dalla prefissione di un termine, in diretta connessione con le specifiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che debbono essere precisate in sede di pattuizione contrattuale e che giustificano la diversità di disciplina del rapporto. Il collocamento in aspettativa del dipendente a tempo determinato si porrebbe in conflitto con tale elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione della efficacia verrebbe a confliggere con la *ratio* stessa del contratto a termine di cui al comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, vale a dire disporre della prestazione del lavoratore in un determinato periodo di tempo per lo svolgimento di una specifica attività.

Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro col Comune è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni e, quindi, ancora di più risulterebbe l'anomalia di ritenere applicabile un istituto, come quello dell'aspettativa che (oltre a presupporre l'esistenza di un rapporto di lavoro sorto con una presa di servizio che potrebbe avvenire solo contravvenendo al contenuto sostanziale della disposizione che rende incompatibile la doppia veste di consigliere-dipendente) «si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, che è elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione dell'efficacia verrebbe ad incidere, prorogandola, sulla durata originariamente programmata in ragione di esigenze temporanee», come afferma una recente sentenza della I sezione della Corte di cassazione (n. 5162 del 30 marzo 2012).

In altri termini, costituirebbe una palese contraddizione, da un lato, condizionare la possibilità di stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato alla sussistenza effettiva di esigenze oggettive da specificare ex ante e contestualmente, dall'altro, consentire già nel momento genetico del rapporto contrattuale al lavoratore la possibilità di collocarsi in aspettativa per mandato elettorale.

Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 51, terzo comma, Cost. deve in questa sede ribadirsi che la norma esprime l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro (sentenza n. 124 del 1982). L'art. 51 assicura, dunque, un complesso minimo di garanzie di eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo, riconoscendo, peraltro, al legislatore ordinario la facoltà di disciplinare in concreto l'esercizio dei diritti garantiti; la facoltà, cioè, di fissare, a condizione che non risultino menomati i diritti riconosciuti, le relative modalità di godimento, al fine di agevolare la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed amministrativa del Paese (sentenze n. 454 e n. 52 del 1997, n. 158 del 1985, n. 193 del 1981).



L'art. 9, comma 1, numero 7), della legge reg. n. 31 del 1986 (che riproduce il numero 7 del comma 1 dell'art. 60 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), prevedendo come causa di ineleggibilità l'esistenza di un rapporto di lavoro del candidato con la Provincia, il Comune ed il Consiglio di quartiere, esprime l'esigenza che non vi sia commistione di interessi, con il rischio di scelte non finalizzate all'interesse pubblico, tra il vertice dell'ente locale e chi presta la sua opera in tale struttura amministrativa.

I successivi commi 2 e 3 (ed il relativo comma 3 dell'art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) attenuano il divieto prevedendo non solo il caso delle dimissioni, del trasferimento e della revoca dell'incarico e del comando, ma anche la fruizione dell'istituto dell'aspettativa. Si tratta di deroghe al ricordato divieto ispirate dalla volontà di tutelare il diritto al lavoro dei possibili candidati che hanno però come limite l'esistenza di un lavoro a tempo indeterminato. La circostanza che il comma 7 (l'8 del corrispondente art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) preveda espressamente il divieto per i dipendenti a tempo determinato di essere collocati in aspettativa (cioè che per loro non vale la deroga del divieto) sta a significare che il legislatore (regionale e statale) ha effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina. Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro a tempo determinato (trattandosi di una conversione di ineleggibilità in incompatibilità) è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni, quando cioè il consigliere assolveva le sue funzioni, con l'astratta possibilità di influire sulle scelte dell'ente locale.

Il divieto di accedere all'istituto dell'aspettativa elettorale nell'ambito dei rapporti di lavoro a tempo determinato, pertanto, nel quadro dei principi sopra delineati, non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. Si tratta di una disciplina che non discrimina il lavoratore a tempo determinato, si giustifica in relazione alle differenze tra i due diversi modelli contrattuali posti a raffronto ed è conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono necessariamente caratterizzare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, atteso che il diritto, riconosciuto in capo a colui che è chiamato a funzioni pubbliche elettive, alla conservazione del posto di lavoro trova anch'esso un limite nella peculiare natura del lavoro a tempo determinato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

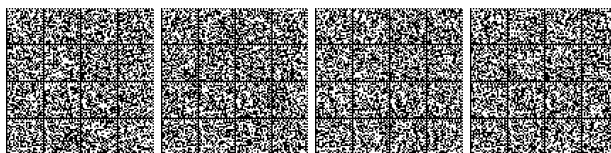
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 110

Sentenza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo tributario - Tentativo di conciliazione - Possibilità di assegnare un termine non superiore a sessanta giorni per la formazione di una proposta - Ritenuta applicabilità alla sola conciliazione proposta dalle parti e non anche a quella proposta d'ufficio - Asserita irragionevolezza - Omessa sperimentazione del tentativo di dare una lettura costituzionalmente conforme della norma impugnata - Inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 48, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano nel giudizio vertente tra la società Ing. Claudio Salini Grandi Lavori s.p.a., la società Quadratesc s.r.l. e l'Agenzia delle entrate, ufficio di Milano 3, con ordinanza del 7 febbraio 2012, iscritta al n. 264 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2012.

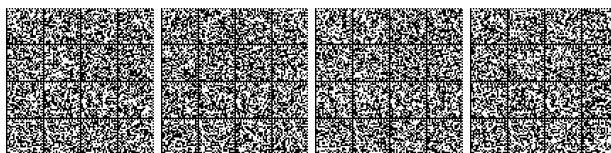
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Milano, con ordinanza del 7 febbraio 2012 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui non prevede, né consente, che la Commissione tributaria, avendo esperito d'ufficio il tentativo di conciliazione, possa o debba assegnare alle parti un termine per l'esame e per l'eventuale accettazione della proposta, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, asserendo la lesione del principio di ragionevolezza.

2.- Espone il giudice *a quo* che, all'udienza pubblica fissata per la trattazione della controversia avente ad oggetto l'impugnazione dell'avviso di rettifica e liquidazione, ai fini dell'imposta di registro, del valore di un ramo di azienda compravenduto, le parti avevano chiesto un termine per l'adeguato esame della proposta di conciliazione fatta d'ufficio, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 48 del d.lgs. n. 546 del 1992.



3.- Assume il rimettente, tuttavia, che l'art. 48, comma 4, prevede la concessione di un termine alle parti solo nel caso in cui la proposta di conciliazione provenga da una di esse, non anche quando provenga dall'ufficio.

Ciò contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza: l'impossibilità di rinviare la trattazione della causa ad altra udienza vanificherebbe qualsiasi tentativo di conciliazione esperito o che potrebbe essere esperito dalla Commissione tributaria.

Ad avviso del rimettente, inoltre, non può essere data una interpretazione diversa della norma che possa consentire di superare i dubbi di costituzionalità, cosicché - in punto di rilevanza - secondo la Commissione tributaria solo se la norma fosse ritenuta illegittima potrebbe accogliersi l'istanza di rinvio.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa dello Stato, in primo luogo, ha eccepito l'inammissibilità della questione, evidenziando un possibile errore nell'individuazione della norma impugnata, atteso che la proposta conciliativa effettuata dalla Commissione tributaria dovrebbe essere ricondotta all'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e non all'art. 48, comma 4.

In secondo luogo, ha rilevato come la questione sia non fondata, atteso che la norma si sottrae alla censura formulata in ragione di una interpretazione costituzionalmente orientata della stessa. Difatti, la possibilità di assegnare un termine alle parti per esaminare la proposta conciliativa della Commissione sarebbe desumibile dalle finalità deflative dell'istituto medesimo, conformi ai principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. e al principio di ragionevolezza.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Milano sospetta di illegittimità costituzionale l'articolo 48, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), che prevede: «qualora una delle parti abbia proposto la conciliazione e la stessa non abbia luogo nel corso della prima udienza, la commissione può assegnare un termine non superiore a sessanta giorni, per la formazione di una proposta ai sensi del comma 5».

Premette il giudice *a quo* di aver esperito, alla prima udienza, il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 48, comma 2, del citato decreto legislativo, e che entrambe le parti avevano chiesto un termine per esaminare la proposta; sennonché, a suo avviso, l'istanza non avrebbe potuto trovare accoglimento in ragione del contenuto della disposizione impugnata: difatti il comma 4 in questione ammette il rinvio dell'udienza solo per la conciliazione proposta dalle parti e non per quella proposta d'ufficio.

Secondo il rimettente, tale mancata previsione sarebbe priva di ragionevolezza e violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto vanificherebbe di fatto il tentativo di conciliazione esperito dalla Commissione tributaria.

2.- La questione è inammissibile.

3.- Preliminare, anche rispetto all'eccezione di *aberratio ictus* proposta dalla difesa dello Stato, è la verifica dell'adeguatezza della valutazione del rimettente circa l'interpretazione del complesso normativo in questione.

Tale valutazione si fonda sul presupposto che il comma 2 dell'articolo 48, nel prevedere che il tentativo di conciliazione d'ufficio debba essere effettuato - come quello avanzato dalle parti - non oltre la prima udienza, esiga che la possibilità di un rinvio della causa ad altra udienza sia espressamente disciplinata anche in questo caso, analogamente a quanto fa il successivo comma 4 per il tentativo di conciliazione di parte.

4.- Osserva tuttavia la Corte che la previsione del rinvio in quest'ultima ipotesi trova la ragione d'essere nella sua specificità: l'accordo fra le parti si realizza qui al di fuori del processo e quindi richiede una disciplina procedimentale, quale è, appunto, quella dettata dal quinto comma dello stesso articolo.

Del resto, la peculiarità di questa fattispecie è evidenziata anche dalla Corte di cassazione, che la definisce come «conciliazione aderita», distinguendola dall'altra qualificata come «giudiziale» (*ex multis*, sentenza n. 4626 del 2007).

Quanto a quest'ultima, essa, esaurendosi interamente nel processo, trova già la sua disciplina sia nelle regole proprie del processo tributario che in quelle dell'ordinamento processuale generale.

È dunque alla stregua di tali regole che il rimettente avrebbe dovuto verificare la possibilità di una interpretazione del comma 2, più volte citato, tale da non comportare la preclusione lamentata.

Si ritiene, peraltro, che a questo proposito non sia senza rilievo l'art. 34, comma 3, primo periodo, dello stesso decreto legislativo.



Tale disposizione, nel prevedere che all'udienza pubblica «la Commissione può disporre il differimento della discussione a udienza fissa, su istanza della parte interessata, quando la sua difesa tempestiva, scritta o orale, è resa particolarmente difficile a causa dei documenti prodotti o delle questioni sollevate dalle altre parti», potrebbe indurre a ritenere che la Commissione, in presenza della seria prospettazione delle parti dell'esigenza di rinvio ad altra udienza, per esaminare la proposta di conciliazione esperita d'ufficio, possa acconsentire alla richiesta.

Ciò, fra l'altro, sarebbe in piena aderenza al principio della ragionevole durata del processo affermato dall'art. 111 Cost., attesa la possibilità di una rapida e semplificata chiusura del giudizio con il verbale di conciliazione.

Si aggiunga che la disposizione, lungi dall'essere un'eccezione, appare in linea con le norme del processo ordinario di cognizione che regolano la scansione procedimentale delle udienze, in presenza del tentativo di conciliazione, norme alle quali fa rinvio, nel limite della compatibilità, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 546 del 1992, disciplinando il processo tributario.

Difatti, l'art. 183, terzo comma, del codice di procedura civile sancisce che, all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, il giudice istruttore fissi una nuova udienza se deve esperire il tentativo di conciliazione di cui all'art. 185 dello stesso codice.

In termini ancor più generali, si consideri che le norme processuali attribuiscono al giudice poteri che attengono alla conduzione del processo, e di cui lo stesso deve fare buon governo anche nel gestirne la scansione temporale, in un corretto equilibrio tra i diversi interessi costituzionalmente protetti.

5.- Nella specie, il rimettente si è limitato ad affermare che la lettera della legge non consente alcuna interpretazione adeguatrice. La questione, quindi, risulta viziata da una non compiuta sperimentazione del tentativo di dare una lettura costituzionalmente conforme della norma impugnata (in tema, ordinanze n. 212, n. 103 e n. 101 del 2011).

Ciò anche alla luce del principio della ragionevole durata del processo: l'istituto della conciliazione giudiziale, infatti, offre la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo, analoga a quella realizzata in sede extragiudiziarie dalla Alternative Dispute Resolution - ADR, anche in ragione della non obbligatorietà di quest'ultima (sentenza n. 272 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 111

Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.
- Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*).

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra la Pam Panorama s.p.a. e il Comune di Treviso ed altri, con ordinanza del 29 febbraio 2012, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2012.

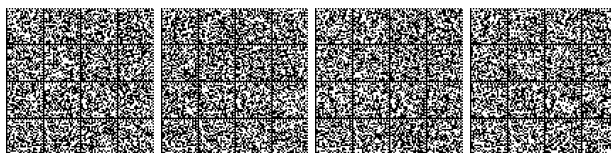
Visti gli atti di costituzione della Pam Panorama s.p.a., della Regione Veneto, nonché gli atti di intervento della Federdistribuzione, della Bennet s.p.a. e della Aspiag Service s.r.l.;

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Giorgio Roderi per la Pam Panorama s.p.a. e per la Federdistribuzione, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Federica Scafarelli per la Aspiag Service s.r.l. e Mariano Protto per la Bennet s.p.a.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 29 febbraio 2012, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (d'ora in avanti, *TAR*) ha sollevato, in riferimento agli articoli 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (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);

che il TAR premette di essere chiamato a pronunciare su un ricorso promosso da una società per azioni contro il Comune di Treviso e la Regione Veneto (entrambi costituiti nel relativo giudizio), con l'intervento ad opponendum di FILCAMS Cgil, FISASCAT Cisl e UILTUCS Uil, per l'annullamento dell'ordinanza sindacale 30 dicembre 2011, protocollo n. 43, limitativa della possibilità di apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio;



che il rimettente osserva che con decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il coordinamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stato riformato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale ora dispone che: «[...] al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali [...] 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; [...]»;

che, dopo la nuova legge statale, è intervenuta la legge della Regione Veneto n. 30 del 2011, la quale, all'art. 3, ha previsto lo stesso tipo di limitazione degli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio preesistente alla novella legislativa dello Stato, stabilendo (in particolare) che tali attività «osservano la chiusura domenicale e festiva» (comma 2), e che «derogano all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di cui al comma 2» in ipotesi limitate nonché, in via sperimentale, in ulteriori ipotesi (commi 4, 6 e 7);

che il Comune di Treviso, con il provvedimento impugnato, ha dato attuazione a detta legge regionale;

che, prosegue il rimettente, con il ricorso, esaminato in fase cautelare, è richiesto di annullare, previa suspensiva, la citata ordinanza sindacale «prescindendo dalla legge regionale del Veneto n. 30 del 27.12.11 o disapplicandola ovvero rimettendo la questione della sua costituzionalità alla Corte costituzionale»;

che, sotto il profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il principio di gerarchia delle fonti normative nazionali non consentirebbe di prescindere da una legge regionale contraria a una legge statale, quando la prima sia successiva alla seconda, come avvenuto nella specie;

che, in secondo luogo, non sarebbe possibile disapplicare la legge regionale interna per contrasto con i principi del diritto comunitario, perché, a parte altre considerazioni, la disapplicazione sarebbe possibile soltanto nei confronti di una norma comunitaria self-executing, ipotesi non ricorrente nel caso in esame;

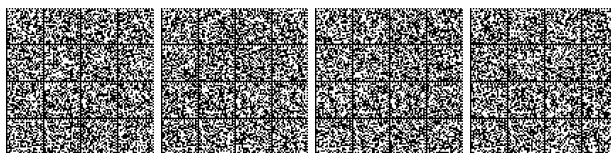
che profili di illegittimità per vizi formali, oltre ad essere sprovvisti di *fumus boni iuris*, «sarebbero comunque logicamente subordinati al predetto nucleo della causa petendi»;

che la questione di legittimità costituzionale sarebbe dunque rilevante, essendo possibile e necessario annullare l'ordinanza sindacale impugnata, qualora la Corte costituzionale annullasse, *in parte qua*, l'art. 3 della legge regionale n. 30 del 2011;

che si dovrebbe, altresì, stabilire se la questione di legittimità costituzionale sia non manifestamente infondata;

che, da una parte, detta questione - riguardante i limiti dell'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali - rientrerebbe, in astratto, nella potestà legislativa residuale della Regione, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., vertendosi in materia di "commercio"; d'altra parte la stessa questione rientrerebbe, sempre in astratto, anche nella competenza esclusiva dello Stato, qualora incidesse sulla «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., o sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;

che la legge dello Stato avrebbe fatto riferimento, nel liberalizzare le aperture domenicali e festive, alle citate lettere e) ed m) dell'art. 117, secondo comma, Cost., mentre la successiva legge regionale avrebbe mantenuto fermo il precedente regime di divieto di apertura domenicale e festiva, «con l'evidente conseguenza d'incidere sul confronto concorrenziale tra imprese più o meno strutturate, o semplicemente intenzionate, in relazione all'esercizio dell'iniziativa economica in tali giorni e di incidere, altresì, sui livelli di prestazioni di beni e servizi disponibili per i consumatori ed utenti»;



che la giurisprudenza avrebbe riconosciuto che la potestà legislativa residuale della Regione in materia di commercio possa estendersi alla disciplina degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi, affinché non sia svuotata di un contenuto essenziale, «ma con il limite di poter incidere sulla tutela della concorrenza e sui livelli di prestazioni minime in modo da aumentarli, sia pure indirettamente e marginalmente, e non invece in modo da comprimerli rispetto alla disciplina esclusiva statale, così come effettuato con l'art. 3 della L. R. 30/11»;

che, ad avviso del TAR, la disciplina dettata dalla norma censurata presenterebbe aspetti di contrasto con gli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost.;

che, come il rimettente riferisce, con separata ordinanza è già stata disposta, in accoglimento provvisorio dell'incidente cautelare, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato fino alla decisione della questione di legittimità costituzionale ed è stato rinviato l'esame ulteriore della domanda cautelare alla camera di consiglio da fissare dopo la comunicazione della detta decisione;

che, con atto depositato il 29 maggio 2012, nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la Regione Veneto, chiedendo che la questione sollevata dal TAR sia dichiarata non rilevante o, nel merito, non fondata;

che la norma censurata avrebbe già formato oggetto di altra impugnazione e, inoltre, risulterebbe pendente un ulteriore giudizio concernente l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, la cui definizione potrebbe spiegare riflessi anche sulla questione qui in esame;

che l'ente territoriale si sofferma sull'evoluzione legislativa regionale nella materia del commercio, esponendo che, nelle more dell'approvazione di una legge organica, ha ritenuto necessario introdurre, in via sperimentale e transitoria, alcune misure urgenti, una delle quali riguardante la disciplina degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali al dettaglio, limitandosi ad introdurre alcuni elementi di flessibilità e di maggiore concorrenzialità nella vigente disciplina regionale, modellata su quella statale;

che, dopo avere illustrato tali profili, la Regione deduce l'irrelevanza della questione, perché il TAR avrebbe impugnato soltanto l'art. 3 e non anche l'art. 5 della legge e ciò, ad avviso della difesa regionale, in caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale della norma censurata avrebbe come effetto la reviviscenza della normativa precedente, ancor più restrittiva;

che l'interpretazione dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 propugnata dal rimettente non sarebbe esatta ed attribuirebbe all'intervento del legislatore statale una portata così ampia da svuotare la competenza regionale esclusiva in materia di commercio, relativamente all'aspetto degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, mentre la norma censurata costituirebbe una misura diretta ad assicurare uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie distributive presenti sul territorio;

che sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 31, comma 1, nel senso di ravvisare in esso un principio generale, suscettibile di differenti declinazioni a livello regionale, per assicurare un bilanciamento tra tutti i valori suscettibili di tutela;

che, diversamente opinando, andrebbe posta anche la questione di legittimità costituzionale della norma ora menzionata, sulla quale la difesa regionale si sofferma;

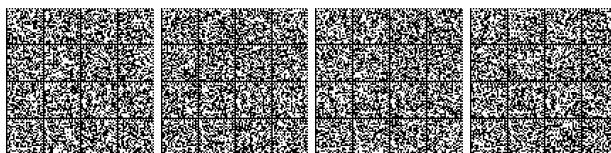
che il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non sarebbe pertinente, mentre la censura mossa con riferimento all'asserita lesione dell'art. 41 Cost. sarebbe del tutto generica e, comunque, non fondata;

che, con atto depositato il 29 maggio 2012, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la società ricorrente nel processo davanti al TAR, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata;

che, con atto depositato il 29 maggio 2012, è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale la Federdistribuzione-Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle organizzazioni associative della Distribuzione Moderna Organizzata, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011;

che, con atto depositato il 29 maggio 2012, è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale l'ASPIAG SER-VICE s.r.l., chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata;

che, con atto depositato il 29 maggio 2012, è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale la BENNET s.p.a., chiedendo: 1) che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 30 del 2011; 2) in subordine, che sia dato atto che la citata legge deve intendersi implicitamente abrogata dal d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e/o che deve essere disapplicata dal giudice nazionale per contrasto con prevalenti disposizioni di rango sovranazionale;



che, in prossimità dell'udienza di discussione, sono state depositate memorie illustrative.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (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), perché, nel disciplinare gli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio, violerebbe gli articoli 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, in quanto, prevedendo il divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, avrebbe inciso sul confronto concorrenziale tra imprese, sui livelli essenziali delle prestazioni di beni e servizi disponibili per consumatori ed utenti e sull'iniziativa economica;

che, con sentenza n. 65 dell'anno 2013, successiva alla suddetta ordinanza, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 3 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011, ritenendo che esso dettasse «una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio»;

che, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale oggi in esame è divenuta priva di oggetto e, quindi, va dichiarata manifestamente inammissibile (*ex plurimis*: ordinanze n. 206 del 2012, n. 312 e n. 225 del 2011), con assorbimento di ogni altro profilo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (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), sollevate, in riferimento agli articoli 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

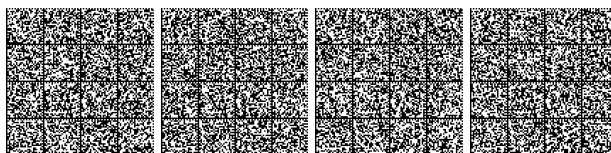
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 112

Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Previsione che l'Agenzia delle entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Asserita violazione dei principi di cui all'art. 3 della legge n. 212 del 2000, secondo il quale le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo e i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati - Inidoneità di una legge ordinaria ad assurgere a parametro di legittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.
- Legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 3 e 6, comma 2.

Imposte e tasse - Previsione che l'Agenzia delle entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Asserita violazione del principio di eguaglianza fra le parti del processo - Asserita violazione del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Asserita violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Disciplina eccezionale adottata per riequilibrare situazioni di disparità, in ragione di una complessiva situazione di ritardo nell'effettuare le restituzioni - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 113, secondo comma.

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

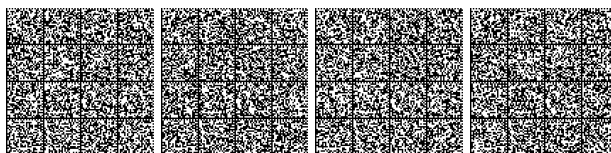
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2004), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano nel giudizio vertente tra la società Dresdner Bank A.G. e l'Agenzia delle entrate, ufficio di Milano 1, con ordinanza del 28 aprile 2010, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Milano, chiamata a decidere sul ricorso proposto dalla società Dresdner Bank A.G. nei confronti dell'Agenzia delle entrate, ufficio di Milano 1, con ordinanza del 28 aprile 2010 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2004), in riferimento agli artt. 3 (principio di uguaglianza e principio di ragionevolezza), 97 e 113, secondo comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 3 e 6, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente);

che la disposizione sottoposta al vaglio di costituzionalità prevede che «nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti, e di rimborso delle imposte, l'Agenzia delle entrate provvede alla erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti»;



che l'Istituto bancario aveva adito la Commissione tributaria di Milano, impugnando il silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso del credito di imposta IRPEG per l'anno 1983;

che l'Agenzia delle entrate, costituitasi in giudizio, aveva eccepito la prescrizione del diritto;

che secondo la Commissione rimettente la prescrizione si deve ritenere maturata e che pertanto la norma impugnata diviene rilevante ai fini del decidere, in quanto impedirebbe di far valere la relativa eccezione;

che la norma sarebbe affetta dai seguenti vizi di costituzionalità:

- lederebbe il principio di uguaglianza fra le parti del processo, vietando solo all'amministrazione finanziaria di esercitare una facoltà prevista in generale dall'ordinamento processuale e, fra i contribuenti, favorendo solo quelli titolari di redditi IRPEF e IRPEG fino al 1997;

- inciderebbe sull'istituto della prescrizione con efficacia retroattiva e in violazione dei principi di cui all'art. 3 della legge n. 212 del 2000, secondo il quale le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo e i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati;

- contrasterebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza, in quanto riapre rapporti giuridici di credito anche molto risalenti, offre una giustificazione incongrua della deroga prevista, impedisce irragionevolmente all'amministrazione di opporre difese a fronte di rivendicazioni remote o tardive;

- escluderebbe la tutela giurisdizionale della stessa pubblica amministrazione con riguardo a determinate categorie di atti, in violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost.;

- potrebbe dar luogo a frodi in danno all'erario, con la conseguente lesione dell'art. 97 Cost., anche in relazione all'art. 6 della legge n. 212 del 2000;

che è intervenuto nel giudizio, con memoria depositata il 2 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha dedotto la non fondatezza della questione sollevata dalla Commissione tributaria di Milano;

che, in particolare, la difesa dello Stato ha rilevato il carattere eccezionale della norma impugnata, che tiene conto della diversa posizione delle parti nel giudizio e si pone come equo rimedio ai ritardi che si erano accumulati nel rimborso dei crediti di imposta IRPEF ed IRPEG nel periodo anteriore al 30 giugno 1997, con ingiusta discriminazione dei contribuenti;

che neppure sarebbe leso il diritto alla tutela giurisdizionale dell'amministrazione, in quanto la disposizione in esame si riferisce principalmente all'attività amministrativa di rimborso dei crediti di imposta e si riflette solo indirettamente sull'attività di difesa nel processo;

che la norma risponderebbe ai canoni di efficienza e di buona amministrazione stabiliti dall'art. 97 Cost., e la possibilità di frodi o pagamenti indebiti costituirebbe un inconveniente di fatto non rilevante sul piano costituzionale.

Considerato che, come correttamente rileva la Commissione tributaria provinciale di Milano, per decidere sull'impugnazione del silenzio-rifiuto opposto all'istanza di rimborso del credito d'imposta IRPEG, anno 1983, deve farsi applicazione della norma in esame, essendo stata eccepita dal fisco la prescrizione del credito;

che in ragione del tenore letterale della disposizione non è possibile una diversa interpretazione, conforme a Costituzione, che la metta al riparo dal sospetto di illegittimità costituzionale, in quanto essa prevede che l'amministrazione debba provvedere all'erogazione degli indicati crediti d'imposta senza avvalersi della prescrizione;

che va ribadito, in proposito, che l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 78 del 2012, n. 26 del 2010 e n. 219 del 2008);

che l'odierna questione, quindi, tende realmente a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale;

che, in via preliminare, va osservato che l'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), invocato, in relazione al principio di uguaglianza, per la asserita lesione del principio di irretroattività delle disposizioni tributarie e di non prorogabilità dei termini di prescrizione e decadenza, e l'art. 6, comma 2, della stessa legge, richiamato in ordine alla violazione dell'art. 97 Cost., non possono essere assunti quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria e non costituiscono, neppure come norme interposte, parametro idoneo a fondare il giudizio di legittimità costituzionale di leggi statali (*ex multis*, sentenza n. 247 del 2011);

che, pertanto, la questione sollevata con riguardo a queste disposizioni legislative deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che le altre questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente infondate;

che la norma - priva di carattere retroattivo, in quanto conforma l'agire processuale dell'amministrazione dalla sua entrata in vigore - è espressione delle scelte discrezionali che competono al legislatore nella disciplina degli istituti processuali con il solo limite della loro non manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenza n. 10 del 2013);



che, come emerge dal dibattito svoltosi nel corso dell'approvazione della legge finanziaria per il 2004 alla Camera dei deputati nella seduta del 15 dicembre 2003, con la disposizione impugnata si è inteso dare effettività ai crediti vantati per eccedenza di imposta poiché appariva iniquo che, a fronte del condono fiscale, non si restituissero a molti contribuenti gli importi pagati oltre il dovuto;

che in questa prospettiva la norma impugnata comporta un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore in quanto costituisce una disciplina eccezionale adottata per riequilibrare situazioni di disparità, in ragione di una complessiva situazione di ritardo nell'effettuare le restituzioni;

che non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della norma, in quanto, per costante giurisprudenza di questa Corte, non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che, come quella ora in esame, costituiscono deroghe a principi generali (*ex multis*, ordinanza n. 49 del 2013, sentenza n. 131 del 2009);

che, inoltre, il naturale fluire del tempo costituisce idoneo elemento di differenziazione delle situazioni soggettive, cosicché non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento per il solo fatto che situazioni pur identiche siano soggette a diversa disciplina *ratione temporis* (sentenza n. 273 del 2011, ordinanze n. 31 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009 e n. 212 del 2008);

che non sussiste la violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost., in quanto il parametro, invocato con riguardo al diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, è palesemente inconferente;

che, infine, quanto alla lesione dell'art. 97 Cost., sollevata dalla rimettente in considerazione del fatto che il disconoscimento del credito d'imposta non deve essere formalmente comunicato al dichiarante, nonché della circostanza che mancano dati cartacei o su supporto informatico delle dichiarazioni ultradecennali, con il rischio di frodi in danno dell'erario in violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, la censura non può trovare accoglimento, poiché gli inconvenienti di fatto denunciati, non direttamente riconducibili all'applicazione della disposizione censurata, sono irrilevanti ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (*cfr.*, *ex multis*, ordinanza n. 270 del 2012).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2004*), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 6, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*), dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge n. 350 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 113, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

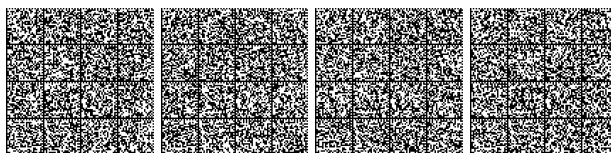
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130112



N. 113

Ordinanza 22 - 29 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Comuni e Province che fanno parte rispettivamente del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino e del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano - Obbligo di coprire preventivamente i posti vacanti in organico attraverso le procedure di mobilità in favore dei dipendenti del Consorzio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Marche 29 giugno 2012, n. 22, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 97, terzo comma, e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

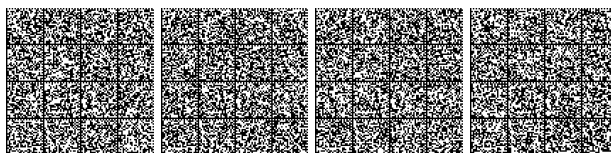
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 29 giugno 2012, n. 22 (Disposizioni per il personale dei consorzi di sviluppo industriale e modifica della legge regionale 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-7 settembre 2012, depositato in cancelleria l'11 settembre 2012 ed iscritto al n. 120 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 5 settembre 2012 e depositato il successivo 11 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 29 giugno 2012, n. 22 (Disposizioni per il personale dei consorzi di sviluppo industriale e modifica della legge regionale 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010");

che la disposizione regionale impugnata, al comma 1, dispone che «Prima di procedere all'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti vacanti in organico, i Comuni e le Province che fanno parte rispettivamente del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino di cui alla legge regionale 4 dicembre 2008, n. 35 (Riordino del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino) e del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 16 (Istituzione del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano), attivano le procedure di mobilità previste dall'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), provvedendo in via prioritaria all'immissione in ruolo dei dipendenti del Consorzio di sviluppo industriale che facciano domanda di trasferimento»;



che, secondo il ricorrente, la disposizione censurata - nel prevedere che i Comuni e le Province, che fanno parte rispettivamente dei Consorzi di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino e del Consorzio di sviluppo industriale del Fermano (consorzi che hanno natura di enti pubblici economici) debbano provvedere, primariamente, alla copertura di posti vacanti in organico mediante attivazione delle procedure di mobilità previste dall'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), preordinate alla immissione in ruolo dei dipendenti dei predetti Consorzi che ne facciano domanda, - si pone in contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost.;

che, infatti, prosegue il Presidente del Consiglio, tale parametro costituzionale stabilisce che l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni possa avvenire, salvo i casi stabiliti dalla legge, solo per pubblico concorso, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ritenuto che il «concorso pubblico - quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito - costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa» (sentenza n. 363 del 2006);

che, inoltre, sempre a detta dell'Avvocatura dello Stato, i Consorzi di sviluppo industriale hanno natura di Enti pubblici economici (ex legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese»), e, conseguentemente, i rapporti di lavoro da questi ultimi costituiti con i propri dipendenti sono rapporti di lavoro di natura privatistica, disciplinati dalle norme di diritto privato, nonché dai Contratti collettivi nazionali di lavoro di settore;

che appare pertanto evidente come, con la disposizione censurata, il legislatore regionale abbia inteso estendere l'ambito di applicazione dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, al contrario, può trovare applicazione esclusivamente nei riguardi del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo;

che, di conseguenza, con la disposizione regionale censurata si è data la possibilità alle Province e ai Comuni che fanno parte dei Consorzi di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale in esame, di immettere in ruolo personale senza aver superato un pubblico concorso, violando, pertanto, il principio stabilito, per l'accesso presso le pubbliche amministrazioni, dall'art. 97, terzo comma, Cost.;

che il ricorrente ritiene, poi, costituzionalmente illegittimo anche il comma 3 dell'art. 1 della legge reg. n. 22 del 2012, là dove lo stesso stabilisce «Le spese per il personale dei Consorzi di cui al comma 1 trasferito ai Comuni e alle Province consorziate, a seguito della soppressione di servizi gestiti in forma associata per conto dei consorziati, non sono computate ai fini dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) e dell'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, detta norma (peraltro, da considerarsi già costituzionalmente illegittima, in via consequenziale, per la stretta correlazione con il precedente comma 1), nello stabilire la non computabilità della spesa derivante dall'immissione nei ruoli delle Province e dei Comuni del personale dei Consorzi di sviluppo industriale di cui al comma 1, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto - in materia di coordinamento della finanza pubblica - sarebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), e dall'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

che infatti - prosegue la parte ricorrente - la sopra ricordata normativa statale, complessivamente intesa, è volta a prevedere che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interna assicurino la riduzione complessiva delle spese di personale», «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale», e a porre, altresì, il divieto di assunzione di personale per gli enti nei quali l'incidenza delle spese relative al personale sia pari o superiore al cinquanta per cento;

che, in particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, ritenuto da questa Corte «principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (cfr: sentenze n. 212 del 2012 e n. 108 del 2011), il legislatore nazionale ha fissato alcuni principi fondamentali al riguardo, volti sia alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, sia al contenimento delle dinamiche retributive, nonché alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;



che, pertanto, con tali norme, il legislatore statale ha inteso fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ai quali le Regioni non possono derogare, e che tanto meno possono modificare nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente;

che, di conseguenza, il legislatore regionale, con il comma 3 del citato art. 1, introducendo una deroga all'applicazione della sopra ricordata normativa statale, espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, è venuto a travalicare ampiamente l'ambito della propria potestà legislativa concorrente, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.;

che, conclusivamente, alla luce di quanto sopra esposto, per la difesa pubblica, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche n. 22 del 2012;

che la Regione Marche non si è costituita;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma regionale impugnata è stata abrogata dall'art. 32 della legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012);

che, a seguito di tale abrogazione, in data 9 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, con la corrispondente delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 27 marzo 2013.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 29 giugno 2012, n. 22 (Disposizioni per il personale dei consorzi di sviluppo industriale e modifica della legge regionale 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"), in riferimento agli articoli 3, 97, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che la Regione Marche non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), in particolare con l'art. 32, ha abrogato la disposizione impugnata;

che, a seguito di ciò, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 37 del 2013 e n. 302 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

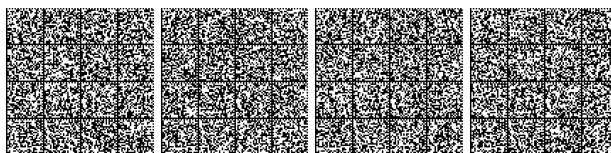
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 114

Sentenza 22 - 31 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Incompleta ricostruzione e mancata ponderazione del quadro normativo - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 11.

Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserito contrasto con principi e norme comunitarie - Genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento, carente motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.

Energia - Norme della Provincia di Bolzano - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Impianti di minore dimensione - Acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa - Asserita irragionevolezza di una disciplina che disincentiverebbe la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici - Asserita violazione del ritenuto "principio fondamentale" per cui le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti - Asserita violazione dei principi comunitari di non discriminazione e tutela della produzione dell'energia elettrica - Asserita violazione della libertà di stabilimento - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, art. 10, comma 1; legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 1; trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 34, 49 e 56; direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE; direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE.

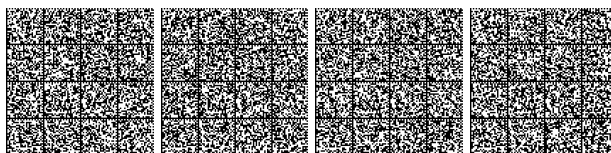
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), promossi dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con tre ordinanze del 19 marzo 2012 e con sette ordinanze dell'11 aprile 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 102, 103, 104, 150, 151, 152, 153, 154, 155 e 176 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22, 34 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di Peg-Prettau Energie-Predoi Energia S.p.a., di Hinteregger Ulrich, di Elliot Edwina, di Aka Consulting S.r.l., di Leitner Helmuth, di Palla Michael, di Leitner Sylvia, di Frei Arthur nonché della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

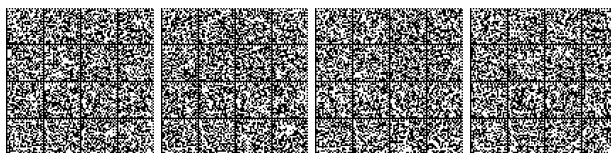
uditi gli avvocati Massimo Colarizi e Anton Von Walther per la Peg-Prettau Energie-Predoi Energia S.p.a., Arthur Frei e Federica Scafarelli per Hinteregger Ulrich, Elliot Edwina, Aka Consulting S.r.l., Leitner Helmuth, Palla Michael e Leitner Sylvia, Federica Scafarelli per Frei Arthur, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con dieci ordinanze di identico contenuto motivazionale, emesse nel corso di altrettanti giudizi, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), nella parte in cui rispettivamente dispongono che l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche dichiara inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare, e che, per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi successivi alla entrata in vigore della stessa legge; nonché dell'articolo 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), nella parte in cui dispone che, ai fini della legge provinciale 15 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche, sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza nominale superiore a 3 MW.

2.- Nei processi a quibus erano stati, appunto, impugnati altrettanti provvedimenti con i quali l'Assessorato all'Urbanistica, Ambiente ed Energia della Provincia autonoma di Bolzano aveva dichiarato (o preannunciato) l'inammissibilità di domande di concessione di acqua a scopo idroelettrico non accompagnate dal titolo attestante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti da realizzare. E, in ragione di ciò, il rimettente ha motivato la rilevanza delle sollevate questioni, a suo avviso anche non manifestamente infondate.

Le richiamate norme provinciali violerebbero, infatti, «i principi dell'ordinamento comunitario, con riferimento alle disposizioni del trattato in materia di libertà di stabilimento», individuati (tali principi) negli artt. 34 [ma, in dispositivo, 39], 49 e 56; e si porrebbero, altresì, in contrasto con le direttive comunitarie in tema di non discriminazione e di tutela della produzione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (n. 2003/54/CE, del 26 giugno 2003, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE; e n. 2001/77/CE, del 27 settembre 2001, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).



Le disposizioni impugnate, ad avviso del rimettente, violerebbero, infine, anche gli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale della legislazione statale, di cui all'art. 12, comma, 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), per il quale «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», senza alcuna differenza, tra centrali superiori od inferiori ai 3 MW. Dal che - sempre secondo il Tribunale *a quo* - la manifesta irragionevolezza della disciplina regionale per il profilo della diversa regolamentazione, non rispondente ad alcun interesse pubblico, tra centrali inferiori o superiori ai 3 MW, in ordine alla disponibilità dei terreni (richiesta solo per le prime) ed alla dichiarazione di pubblica utilità (prevista solo per le seconde).

3.- Nei giudizi innanzi alla Corte (salvo quello introdotto con l'ordinanza n. 103 del 2012) si sono costituite le parti private dei procedimenti a quibus, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In particolare, nella memoria della Peg-Prettau Energie-Predoi Energia S.p.a. (costituitasi nel giudizio instaurato con ordinanza n. 102 del 2012), si deduce la violazione, ad opera della normativa in questione, dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE (sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE - Testo rilevante ai fini del *SEE*), e dell'articolo 7 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, n. 2009/72/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE - Testo rilevante ai fini del *SEE*), che metterebbe a rischio il conseguimento dell'obiettivo comunitario del raggiungimento entro il 2020 di una quota pari al venti per cento di energia da fonte rinnovabile. In subordine, la Peg chiede il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 25 marzo 1957, del quesito sul contrasto della normativa denunciata con gli invocati articoli dello stesso TFUE e direttive CE.

Nelle memorie delle parti private costituite nei giudizi introdotti con le altre ordinanze, si conclude parimenti per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina censurata, prospettandosi anche la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.- Si è altresì costituita in tutti i giudizi la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per la manifesta inammissibilità della questione riferita alla violazione delle direttive comunitarie, per la mancata individuazione, all'interno delle stesse, dei parametri asseritamente violati.

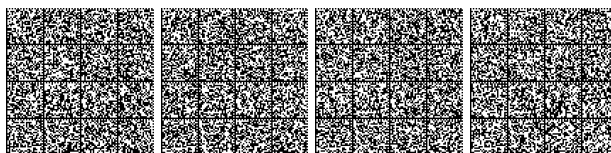
Nel merito, la Provincia conclude per la manifesta infondatezza della questione in ognuno dei suoi prospettati profili.

Sostiene, in particolare, che la previa disponibilità delle aree interessate è sancita dal nostro ordinamento quale condizione necessaria per qualsiasi attività edilizia. Sicché le disposizioni impugnate - nel quadro della materia espropriativa, riservata alla sua competenza primaria - sarebbero destinate solo a rendere più efficace e sicura l'azione amministrativa, e ad accelerare le procedure di concessione delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico ove l'elemento concorrenziale tra più domande assume connotati più sfumati in considerazione del ridotto valore economico delle stesse.

La previsione di un regime differenziato tra le piccole e le grandi derivazioni non si porrebbe, poi, in contrasto con il principio di ragionevolezza, essendo l'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione, conosciuta anche nella legislazione statale.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 41 Cost., la Provincia la esclude con riferimento alla concorrente tutela della proprietà privata, che nella specie verrebbe in rilievo.

Priva di fondamento sarebbe, infine, anche la doglianza in merito alla presunta violazione dei principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Al riguardo si osserva che i principi fondamentali in materia di energia non prevedono che tutte le opere necessarie per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili debbano essere considerate indifferibili ed urgenti.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita, come detto, della legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012).

I quali testualmente, e rispettivamente, dispongono che:

- l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche «dichiara [...] inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare» (art. 10, comma 1, della citata legge provinciale n. 2 del 2010);

- «per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW, già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi successivi all'entrata in vigore della presente disposizione» (art. 11 della richiamata legge provinciale n. 2 del 2010);

- «sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza superiore ai 3 MW» (art. 24, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale n. 15 del 2011).

2.- Di dette norme il rimettente sospetta il contrasto con:

- gli articoli 39 (*rectius*: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 25 marzo 1957, sulla libertà di stabilimento;

- le direttive comunitarie n. 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e n. 2001/77/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), in tema di non discriminazione e tutela della produzione della energia elettrica;

- gli articoli 3 e 41 Cost., in ragione della irragionevolezza di una disciplina che «disincentiva la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici»;

- l'articolo 117, terzo comma, Cost. e la normativa comunitaria, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), ed in particolare con il «principio fondamentale», ivi enunciato, per cui «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti», senza alcuna differenza tra centrali idroelettriche superiori o inferiori ai 3 MW.

3.- La prospettazione del rimettente è condivisa - e più diffusamente argomentata anche con evocazione di ulteriori parametri comunitari (direttive n. 2009/28/CE e n. 2009/72/CE) e costituzionali (articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.) - dalle difese delle parti private costituite in questo giudizio; ed è viceversa resistita dalla Provincia autonoma di Bolzano. La quale ha eccepito l'inammissibilità, per genericità, della questione riferita ai principi e direttive comunitari, e la manifesta sua infondatezza in relazione ai residui parametri, per inerenza della denunciata disciplina alla sua competenza primaria in materia di espropriazioni di pubblica utilità, ex articolo 9, numero 9), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e per la ragionevolezza di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, avente del resto rispondenza anche nella legislazione statale.

4.- Deve preliminarmente escludersi che gli ulteriori parametri e profili di illegittimità costituzionale indicati dalle parti costituite possano formare oggetto di esame.

Come, infatti, reiteratamente chiarito nella giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex multis*, sentenze n. 298, n. 283 e n. 42 del 2011, n. 227 e n. 50 del 2010).



5.- Ancora in via preliminare va dichiarata inammissibile la questione relativa all'articolo 11 della legge n. 2 del 2010, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo (ordinanze n. 174 del 2012, n. 276 e n. 50 del 2011, n. 251 e n. 242 del 2010, per tutte).

Ciò in quanto la disposizione intertemporale recata dal predetto articolo risulta superata da quella successiva di cui all'art. 24, comma 1, della legge provinciale n. 15 del 2011 (dalla stessa norma, cioè, per altra sua parte pur denunciata dal Tribunale rimettente), per la quale «il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate ai fini della realizzazione degli interventi predetti [impianti alimentati da fonti rinnovabili] può essere presentato in ogni momento».

6.- Restano da scrutinare le due disposizioni, tra loro complementari, di cui ai citati articoli 10, comma 1, della legge provinciale n. 2 del 2010, e 24, comma 1 (ultimo periodo), della successiva legge provinciale n. 15 del 2011, per quanto, rispettivamente, stabiliscono (la prima) che solo per piccole derivazioni è necessario il titolo di disponibilità dell'area interessata dall'impianto e (la seconda) che, unicamente per le grandi derivazioni, le opere correlative sono considerate di pubblica utilità.

6.1.- Con riguardo ai prospettati profili di contrasto con gli invocati principi e direttive comunitarie, la questione è inammissibile per genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento e carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione (sentenze n. 326 e n. 168 del 2008, n. 38 del 2007; ordinanze n. 48 del 2012, n. 175 del 2009, *ex plurimis*).

6.2.- Con riguardo alle ulteriori censure la questione non è fondata.

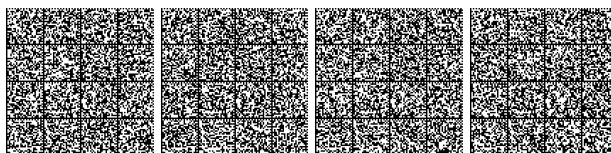
6.2.1.- È logicamente preliminare l'esame della denuncia di violazione dell'assetto delle competenze.

Sostiene il rimettente che la Provincia avrebbe legiferato - in materia di sua competenza concorrente (che, ancorché non esplicitamente indicata, si deduce dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio essere quella della "produzione dell'energia") - in dissonanza con il principio fondamentale, di cui al richiamato art. 12 del d.lgs n. 387 del 2003, individuato (tale principio) in termini di generalizzata qualificazione «di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti» di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. E da ciò, appunto, inferisce la violazione del precetto di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ma la premessa da cui muove, per questo aspetto, il quesito di costituzionalità è duplicemente errata.

Per un verso, infatti, la scelta del legislatore provinciale - di richiedere per gli impianti di minore dimensione, che la disponibilità dell'area venga acquisita bonariamente, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi la compressione del diritto del proprietario del fondo attraverso l'introduzione di una procedura ablativa (in un contesto territoriale, per altro, in cui già insistono oltre 900 centrali idroelettriche che, come afferma la resistente, «coprono più del doppio del fabbisogno regionale») - riflette una scelta politica legittimamente esercitata nel quadro, come esattamente puntualizzato dalla Provincia, della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (articolo 8, numero 22 del d.P.R. 31 agosto 1996, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9, dello statuto stesso).

E, per altro verso, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta, e cioè, appunto, dal citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di "costruzione e [l'] esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili", ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa ad opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con [l']art. 27, comma 2, del] la successiva legge 23 luglio 2009 n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».



6.2.2.- L'esaminata normativa provinciale neppure si pone, infine, in contrasto con i precetti di cui gli articoli 3 e 41 Cost.

Quanto al primo, perché la previsione di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, per il profilo acquisitivo della disponibilità dell'area interessata dai correlativi impianti, è ragionevole ed è coerente all'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione anche nella legislazione statale.

Quanto al residuo parametro, perché è ragionevole il bilanciamento, come nella specie attuato, tra il diritto di iniziativa economica privata e il diritto proprietario del titolare del fondo su cui l'attività di impresa è destinata a svolgersi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche, con le ordinanze in epigrafe, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed alle direttive comunitarie 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e 2001/77/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), sollevata, in riferimento a principi e norme comunitarie, con le medesime ordinanze;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei predetti articoli 10, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011, sollevata, con le stesse ordinanze, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alle direttive comunitarie 2003/54 CE e 2001/77 CE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

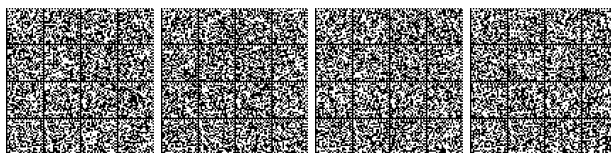
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 115

Ordinanza 22 - 31 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Disciplina applicabile nel periodo compreso tra l'abrogazione delle tariffe professionali disposta dal decreto-legge n. 1 del 2012 e l'adozione di nuovi parametri con decreto ministeriale - Ultrattività, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, delle tariffe professionali abrogate - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 1 del 2012 - Omessa motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Omessa indicazione dei parametri costituzionali violati - Manifesta inammissibilità.

– Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.

Spese processuali - Liquidazione da parte del giudice - Disciplina applicabile nel periodo compreso tra l'abrogazione delle tariffe professionali disposta dal decreto-legge n. 1 del 2012 e l'adozione di nuovi parametri con decreto ministeriale - Ultrattività, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, delle tariffe professionali abrogate - Previsione introdotta dalla legge di conversione n. 27 del 2012, con decorrenza retroattiva dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 1 del 2012 - Omessa motivazione sulla rilevanza - Omessa motivazione in ordine ai motivi di censura - Manifesta inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 9, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 101, 104 e 117.

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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dal Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 20 aprile 2012 (in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 9) e dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore con nove ordinanze del 7, 11 maggio 2012 e 27 giugno 2012 (in relazione al comma 3 dello stesso articolo), rispettivamente iscritte, la prima, al n. 247 e le altre dal n. 230 al n. 238 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42, 43 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2012.

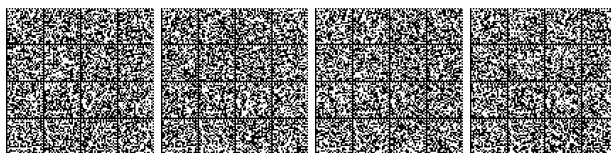
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile, il Tribunale ordinario di Napoli, ai fini della liquidazione delle correlative spese, con ordinanza del 20 aprile 2012, ha denunciato, per «contrasto con i principi costituzionali» (non altrimenti individuati), l'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), nei suoi commi 1 e 2, i quali, rispettivamente, dispongono che «Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel settore ordinistico» e che «[...] nel caso di liquidazione, da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante da adottare nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, stante il ritardo nella determinazione, da parte del competente Ministro, dei suddetti nuovi parametri, e stante la già disposta abrogazione delle precedenti tariffe, il rimettente si è doluto della situazione di “blocco”, così determinatasi, a suo avviso impeditiva della liquidazione degli onorari di difesa nel processo *a quo*;

che - a seguito dell'introduzione, in sede di conversione del predetto decreto-legge, da parte della legge 24 marzo 2012 n. 27, di un terzo comma, nel testo del citato art. 9, con il quale si stabilisce che «le tariffe vigenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi [...] sino alla data dell'entrata in vigore dei decreti



ministeriali di cui al comma 2 [...]» - il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le nove ordinanze in epigrafe, di identico contenuto, emesse in altrettanti giudizi civili, ha dubitato, a sua volta, della legittimità costituzionale anche di siffatta disposizione intertemporale, prospettandone il contrasto con i precetti di cui agli articoli 2, primo comma, 10, 11, 3, 24, 101, 107, 111 e 117 della Costituzione (i primi tre evocati però solo in motivazione);

che l'Avvocatura generale dello Stato, per conto dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza delle riferite questioni.

Considerato che - a prescindere dalla evidente ragionevolezza della norma intertemporale introdotta dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, in sede di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), con la quale è stato posto rimedio proprio a quella situazione di "blocco" lamentata dal Tribunale ordinario di Napoli (come già da altri giudicanti vedi, al riguardo, l'ordinanza di questa Corte n. 269 del 2012, di restituzione degli atti, per *ius superveniens*, al rimettente Tribunale di Cosenza), situazione poi comunque superata con l'adozione del decreto ministeriale 20 luglio 2012, recante la determinazione dei nuovi parametri per la liquidazione dei compensi per le professioni regolamentate - le questioni sollevate dagli odierni rimettenti vanno dichiarate manifestamente inammissibili, per la non rispondenza delle rispettive ordinanze di rimessione ai requisiti minimi richiesti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), per promuovere l'incidente di costituzionalità;

che, infatti, il Tribunale di Napoli, oltre a non motivare sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, omette persino di indicare i parametri costituzionali in tesi violati;

che, del pari, le ordinanze di rimessione del Tribunale ordinario di Nocera Inferiore (che pur si diffondono per ben ottanta pagine su tematiche generali del giudizio incidentale di legittimità costituzionale) non assolvono al requisito della motivazione sulla rilevanza, la quale risulta, del tutto incomprensibilmente, legata soltanto all'obiettivo del rimettente di poter liquidare le spese processuali attraverso l'auspicata caducazione proprio di quella disposizione intertemporale che tale liquidazione gli consentiva; mentre, in relazione ai numerosi parametri evocati (per altro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo), manca una pertinente e coerente motivazione delle ragioni che ne determinerebbero, nella specie, la violazione da parte della norma denunciata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 gennaio n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sollevata per «contrasto con i principi costituzionali», dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 101, 104 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, con le nove ordinanze in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

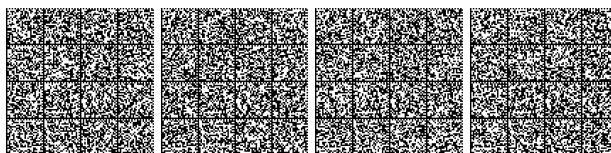
F.to:

Franco GALLO, *Presidente*
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

T_130115



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali sul territorio regionale - Divieto di assoggettamento a vincoli, contingenti numerici e limiti territoriali, salvo che per contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente (incluso quello urbano) - Potere della Giunta regionale, sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, di definire gli indirizzi regionali per il conseguimento degli "obiettivi di equilibrio della rete distributiva" anche in rapporto all'interesse dei consumatori alla qualità, varietà, accessibilità e convenienza dell'offerta - Ricorso del Governo - Denunciata attribuzione alla Giunta di eccessiva discrezionalità, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie o grandi strutture di vendita - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato - Richiamo alla sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 2, aggiuntivo dell'art. 1, comma 1-*bis*, e dell'art. 1-*bis* alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali - Esercizio di attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone - Obbligo di possedere uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'abolizione dell'obbligo disposta dal decreto legislativo correttivo n. 147 del 2012 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 3, sostitutivo dell'art. 3 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147, art. 8, modificativo dell'art. 71, comma 6, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio - Esclusione per le attività commerciali su area pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata limitazione dell'ambito di applicabilità del regime nazionale pro-concorrenziale di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 4, aggiuntivo dell'art. 3-*bis* alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, art. 28, comma 13, come modificato dall'art. 70, comma 3, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento di superficie delle medie e grandi strutture di vendita - Assoggettamento ad autorizzazione rilasciata nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi regionali sulla rete distributiva - Necessità, per le strutture con superficie di vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, di parere attestante la conformità dell'attività oggetto della richiesta agli indirizzi regionali - Ricorso del Governo - Denunciata possibilità di ingiustificate restrizioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie o grandi strutture di vendita - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato.



- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 7, sostitutivo dell'art. 5 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Apertura e trasferimento di sede di grandi strutture commerciali - Divieto assoluto nei centri storici - Ricorso del Governo - Denunciato carattere anticoncorrenziale della restrizione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, in particolare art. 11 [aggiuntivo del comma 2-bis all'art. 9 della legge regionale 7 giugno 1999, n. 12].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni della legge regionale n. 5 del 2013 che inaspriscono le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni - Applicabilità anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio *tempus regit actum* che regola l'applicazione delle sanzioni amministrative - Contrasto con il principio di irretroattività della legge.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, art. 18.
- Costituzione, artt. 25, 117, comma 2, lett. l); disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), art. 11.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in persona del suo Presidente p.t., rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della Legge Regionale della Valle d'Aosta n. 5 del 25 febbraio 2013 (pubblicata nel BUR n. 11 del 12 marzo 2013) recante: Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale).

Nella seduta del 18 aprile 2013 il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 25 febbraio 2013, recante: Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale) come si argomenta e si deduce qui di seguito.

D I R I T T O

La legge regionale su presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Si premette che l'art. 3, comma 1, lettera a) dello Statuto attribuisce alla Regione autonoma Valle d'Aosta potestà legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di commercio; il che, ai sensi del richiamato art. 2, deve comunque esplicarsi nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché degli obblighi Internazionali.

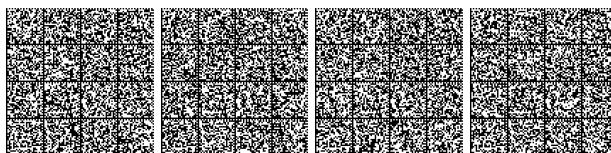
Inoltre, in applicazione della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge Costituzionale n. 3 del 2001, ai sensi della quale le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale per le parti in cui prevedono «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», alla Regione autonoma Valle d'Aosta deve ritenersi attribuita la competenza residuale in materia di commercio in base all'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

La Corte costituzionale ha di recente chiarito, con la sent. n. 299/2012 che «dalla natura “trasversale” della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza».

Ciò premesso, alcune norme della legge regionale in esame risultano eccedere dalle competenze statutarie, in quanto invasive della competenza legislativa in materia della tutela della concorrenza che l'articolo 117 secondo comma, lettera e), della Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato.

In particolare:

1) L'art. 2 inserisce, dopo l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 12/1999, il comma I-bis, ai sensi del quale l'apertura, il trasferimento e ampliamento di sede di nuovi esercizi commerciali non possono essere assoggettati ad alcun tipo di vincolo o contingente numerico, salvo quando siano in contrasto con la normativa in materia di «tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, con particolare riferimento alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ... secondo quanto stabilito dal piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta (PTP)».



Il medesimo articolo 2 inserisce, inoltre un articolo 1-*bis* della legge regionale n. 12/1999 che attribuisce alla Giunta regionale, sentite le associazioni delle imprese «esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale», il compito di individuare, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di «equilibrio della rete distributiva, in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

Le norme regionali descritte presentano degli elementi di criticità dal punto di vista concorrenziale. In particolare, il nuovo art. 1-*bis*, è suscettibile di reintrodurre surrettiziamente limiti all'accesso ed all'esercizio di attività economiche nella misura in cui orienta la determinazione degli indirizzi da parte della Giunta Regionale a non meglio specificati «obiettivi di equilibrio della rete distributiva» che dovranno tenere conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, varietà, accessibilità e convenienza dell'offerta.

La genericità del criterio al quale la Giunta Regionale dovrà orientare la definizione degli indirizzi generali, lascia a quest'ultima una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di tradursi nell'introduzione di vincoli quantitativi all'apertura di esercizi commerciali, non giustificati da esigenze di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali e del territorio, richiamate dal comma I-*bis* dell'art. 1 della legge n. 12/1999.

Tale rischio appare ancor più fondato, in considerazione del fatto che la Giunta Regionale definirà gli indirizzi generali coinvolgendo le associazioni di imprese più rappresentative in ambito regionale. La partecipazione delle associazioni di categorie rappresentative, per definizione, di interessi tipici degli operatori già presenti sul mercato — alla determinazione degli indirizzi regionali per il conseguimento degli obiettivi di «equilibrio della rete distributiva», determinerebbe quindi l'elaborazione di linee guida suscettibili di ostacolare ingiustificatamente l'accesso di nuovi operatori al mercato. La norma dunque presenta profili di incostituzionalità, nei limiti in cui è suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato e quindi in violazione dell'articolo 117, secondo comma lettera e) della Costituzione.

Va osservato che la «tutela della concorrenza» è una delle materie di rilievo strategico nel sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. In tal senso si richiama la sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale con la quale si è affermato che la materia tutela della concorrenza «costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

2) L'articolo 3, sostituendo l'articolo 3 della l.r. n. 12/1999, in tema di requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali, prescrive, anche per l'esercizio dell'attività commerciale relativa al settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, il possesso di uno dei requisiti professionali di cui all'articolo 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010.

Al riguardo, si osserva che il sopra citato articolo 71 è stato recentemente modificato ad opera dell'articolo 8 del d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147, recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 59/2010, adottato in attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

La nuova formulazione dell'articolo ha comportato che per effetto della soppressione della locuzione «anche se effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone», non è più obbligatorio il possesso di uno dei requisiti professionali elencati alle lettere a), b) e c) del comma 6 dell'art. 71, nel caso di attività di vendita di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande, effettuate non al pubblico ma nei confronti di una cerchia determinata di soggetti.

Si tratta, con riferimento all'attività di vendita, di tutti i casi in cui la vendita è effettuata con modalità o in spazi nei quali l'accesso non è consentito liberamente (Spacci interni).

Pertanto, anche la previsione di cui al comma 5 dell'articolo 3 della legge regionale in esame si pone in contrasto con il dettato normativo nazionale preposto alla tutela della concorrenza, configurando la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

3) L'articolo 4 inserisce l'articolo 3-*bis*) nella l.r. n. 12/1999 e disciplina gli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio, alla luce dell'intervenuta modifica dell'articolo 3, comma 1, lettera d-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, ad opera dell'articolo 31, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, con esclusione delle attività commerciali su area pubblica.



Al riguardo, in un'ottica pro-concorrenziale e in applicazione di criteri equitativi, anche in favore delle attività commerciali su area pubblica è applicabile il nuovo regime di cui all'articolo 31 sopra citato. Seppure l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche è strettamente concitata all'uso di una proprietà pubblica e rientra quindi nella potestà dell'ente locale stabilire limiti e modalità di utilizzo, ai fini dell'applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari, eventuali limiti all'esercizio temporale possono essere posti solo in applicazione e conformemente ai principi di indirizzo espressamente richiamati dal comma 13 dell'articolo 28 del d. lgs n. 114/1998, come modificato dal comma 3 dell'articolo 70 del d. lgs n. 59/2010. Non risponde a detti criteri porre limitazioni, ammissibili solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, e non quando esse risultino legate a verifiche di natura economica o fondate sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato.

Pertanto, la previsione in discorso, per la parte in cui esclude dall'applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali, quelle su area pubblica, si pone in contrasto con il dettato normativo nazionale preposto alla tutela della concorrenza, configurando la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

4) L'art. 7, nel sostituire integralmente l'art. 5 della legge regionale n. 12/1999 rubricato «Medie e Grandi strutture di vendita», introduce l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita, nel rispetto «delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi di cui all'articolo 1-bis».

Il comma 4 del succitato articolo, infine, per i centri di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati, subordina il rilascio dell'autorizzazione al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, che attesta la conformità dell'attività oggetto della richiesta agli indirizzi di cui all'articolo 1-bis, introdotto dall'articolo 2 della legge in esame, sopra censurato.

Anche per questa norma si presentano quindi le medesime criticità evidenziate sub.1, considerato che la prescrizione è suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato e quindi in violazione dell'articolo 117, secondo comma lettera e) della Costituzione.

5) L'articolo 11, poi, pone il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede di grandi strutture commerciali. Tale divieto, prescritto in via assoluta e riferito non solo all'ipotesi di apertura, ma addirittura di trasferimento di sede, risulta eccessivamente restrittivo e, quindi, anticoncorrenziale, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

In sostanza, si deve evidenziare, come tutte le disposizioni della legge impugnata incidano sulla sfera della «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, come del resto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 150 del 2011, laddove è affermato che «La materia della "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese (che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo), ma, dato il suo carattere "finalistico", ha anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza».

La conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze dipende strettamente dalla ragionevolezza delle previsioni legislative, sicché, ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico in generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non può essere negata.

Poiché, in materia di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio, la molteplicità di discipline a livello locale in materia non può che produrre distorsione del mercato, con evidente danno per l'utenza, le profilate censure di legittimità costituzionale sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni devono trovare accoglimento.

6) L'articolo 18, infine, prevede che varie disposizioni contenute nella medesima legge, comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni, trovano applicazione anche nel caso di procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Tale previsione, pertanto, si pone in contrasto con il principio generale del *tempus regit actum* che, nel diritto sanzionatorio amministrativo, comporta che la sanzione da irrogarsi sia quella applicabile sulla base della norma vigente nel tempo in cui fu commesso l'illecito, sia in ipotesi di previsione più sfavorevole che favorevole, in ciò violando l'art. 25 e l'art. 117, comma 2 lettera I) della Costituzione con riferimento a quanto ribadito dalla disposizione dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi) anteposte al Codice civile, in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire.



P. Q. M.

Si ritiene che la Legge Regionale della Valle d'Aosta n. 5 del 25 febbraio 2013, recante: Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale) presenti profili d'illegittimità e pertanto questa Presidenza solleva questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta Corte ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per sentire accogliere le seguenti conclusioni:

«Voglia la Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 25 febbraio 2013, recante: Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999 n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale) pubblicata nel BUR n. 11 del 12 marzo 2013, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.».

Roma, addì 10 maggio 2013

L'Avvocato dello Stato: DI CARLO

13C00201

N. 61

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - Requisiti - Residenza di almeno otto anni nella Regione, maturati anche non consecutivamente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3, art. 19, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 70, comma 6; direttiva 109/2003/CE del 25 novembre 2003, art. 11, comma 1, lett. f); Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 21, n. 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, Fax 0696514000 – ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, nei confronti della Regione Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Regione Valle d'Aosta n. 3 del 13 febbraio 2013, pubblicata nel B.U.R. n. 11 del 12 marzo 2013, recante «Disposizioni in materia di politiche abitative», quanto al suo:

art. 19, comma 1, lettera b), rubricato «Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica», ove si prevede che:

«1. I concorrenti all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica devono possedere, alla data di pubblicazione del bando e fino al momento dell'assegnazione dell'alloggio, i seguenti requisiti:

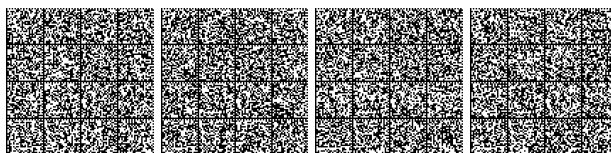
[...];

b) residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 18 aprile 2013, perché in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 della Costituzione.

1. Con la legge in epigrafe indicata, la Regione Valle d'Aosta si propone di dare soluzione adeguata al sentito problema dell'emergenza abitativa, prevedendo interventi di sostegno, finanziati con fondi di natura per lo più pubblica, in favore di categorie sociali — indicate nell'art. 2, comma 2, lettera d) stessa legge — ritenute meritevoli di maggior aiuto in ragione della peculiare situazione di disagio in cui versano: anziani, soggetti diversamente abili, immigrati etc.

In questo quadro, la Regione, tra le varie categorie di interventi, ha previsto la realizzazione della c.d. «Edilizia residenziale pubblica», dalla stessa legge definita, all'art. 8 comma 1, come «il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato».



È palese come, nell'intenzione del legislatore regionale, l'ERP debba corrispondere ad esigenze abitative primarie, essendo destinata a sopperire a «situazioni di disagio» (art. 8) ovvero addirittura di «emergenza abitativa» (art. 13, comma 5, lettera *a*), il cui onere è sostanzialmente posto ad integrale carico della Regione, anche se non coperto unicamente con risorse di provenienza regionale.

A fronte di un «servizio sociale», di natura gratuita per il fruitore, è chiaro che la Regione possa prevedere determinati criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame.

L'art. 19 disciplina i requisiti richiesti a tal fine.

2) Il comma 1, lettera *b* dell'art. 19 dispone che i concorrenti devono possedere la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Tale disposizione presenta rilevanti profili di incostituzionalità, in quanto, nel prevedere un requisito temporale di residenza nella Regione Valle d'Aosta così prolungato — almeno otto anni — si pone in contrasto con il disposto dell'art. 21, paragrafo 1 TFUE, in materia di libertà di circolazione e di soggiorno, oltre ad eccedere il limite della ragionevolezza che presiede l'attività legislativa.

Se è vero infatti che la *ratio* legislativa sottesa alla previsione di tale requisito è quella di evitare abusi nell'erogazione di un servizio sociale, ed impedire l'accesso all'ERP a soggetti non connotati da un legame stabile con la Regione con ingiustificato dispendio di risorse, non può, sotto altro profilo, non evidenziarsi come il tempo di radicamento sul territorio — elemento costitutivo del diritto all'assegnazione della casa — richiesto dalla norma sembri eccedere il quantum ragionevolmente necessario a stabilire il citato collegamento tra il richiedente il contributo e l'ente competente alla sua erogazione.

Sul punto, la Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire che, in siffatte ipotesi, la previsione del collegamento territoriale è legittima nella misura in cui sia necessaria a preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale», (*cf.* sentenze Stewart C-503/09 punti 90/95, e D'Hoop, C-224198, punto 39).

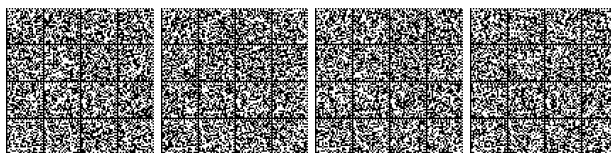
In altri termini, secondo il giudice comunitario nulla osta a che l'accesso ad un determinato beneficio possa essere soggetto a condizioni particolari, tra cui il richiamato «collegamento»; a parere della CG è invece illegittima una previsione la quale appaia non necessaria per il raggiungimento del fine, specie quando, come nella specie, si tratti di previsione che viene anche ad incidere negativamente sul principio di libera circolazione delle persone, in deroga al principio di cui all'art. 21 TFUE, (*cf.* Sentenza 4 dicembre 1974, C-41/74, Van Duyn; sentenza 26 febbraio 1975, C-67/74, Bonsignore; sentenza 3 giugno 1986, C-139185, Kempf).

In virtù dell'efficacia diretta nell'ordinamento nazionale dell'art. 21 del TFUE, i cittadini dell'Unione Europea hanno infatti il diritto, che deve essere necessariamente effettivo, di soggiornare e liberamente circolare in qualsiasi Stato membro; tale diritto è suscettibile di subire limitazioni e di essere sottoposto a particolari condizioni, per la tutela dei legittimi interessi dello Stato membro, purché i relativi provvedimenti nazionali rispettino in ogni caso i principi generali dell'ordinamento comunitario e, in particolare, il principio di proporzionalità (*cf.* Sentenza 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast).

Qualora si valuti il termine di otto anni di residenza nella Regione, richiesto dalla norma censurata, alla luce del principio di proporzionalità, appare evidente come il primo sia in netto contrasto con il secondo, imponendo un obbligo — la residenzialità protratta — irragionevole, rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello, come detto, di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, in quanto tale da comprimere il diritto di libera circolazione delle persone, (*cf.* Regno Unito c. Consiglio, C-84/94, sent. 12 novembre 1996; Spagna c. Commissione, T-341/05, sent. 23 settembre 2009). In un'ottica di bilanciamento di interessi, il termine di 8 anni di residenza nella Regione appare irragionevolmente lesivo dell'art. 21 TFUE e perciò contrario al principio di proporzionalità, assunto a parametro per verificare la legittimità dell'esercizio della facoltà di deroga al diritto di libera circolazione e di soggiorno concessa agli Stati Membri in virtù di particolari esigenze (*cf.* Rutili, 36/75, sent. 28 ottobre 1975).

Così operando il Legislatore regionale è incorso in una patente violazione dell'art. 117, comma 1 della Carta Fondamentale, adottando una norma palesemente contraria ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, causando una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno fissata dall'art. 21, paragrafo 1 TFUE.

3) La illegittimità della previsione censurata si coglie anche sotto un ulteriore profilo, qualora si consideri come la norma in realtà sia di sostanziale favore per i soggetti i quali hanno più facilità/probabilità di possedere/ottenere il contestato requisito di «residenza di 8 anni nella Regione», atteso che esso può costituire o addirittura costituisce dato acquisito per la popolazione valdostana mentre invece può in concreto essere di difficile acquisizione per il resto non solo dei cittadini italiani, ma, ancor più, per i cittadini degli Stati membri e per quelli extracomunitari.



La norma quindi si pone in contrasto con l'art. 24, par. 1 della Direttiva 2004/38/CE secondo cui «ogni Cittadino dell'Unione che risiede nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato; tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno permanente».

In disparte dal notare come analoga disposizione della Regione Friuli Venezia Giulia abbia condotto ad una procedura d'infrazione (n. 2009/11) conclusasi con nota di costituzione in mora della Repubblica italiana (lettera n. C(2011)2146 del 6 aprile 2011), quel che rileva è che la previsione censurata comporta ex sé una disciplina deteriore per i Cittadini dell'Unione, i quali hanno palesemente minori possibilità di ottenere il richiesto requisito rispetto ai residenti ed agli stessi Cittadini italiani.

In altri termini, richiedere 8 anni di residenza si traduce in una discriminazione irragionevole, perché contrastante con il principio di uguaglianza venendosi in sostanza a trattare in modo uguale situazioni diverse, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, (sul punto, *cfr.* Corte cost. n. 61/2011 e n. 40/2011), nonché dell'art. 117 comma 1 Cost. che impone al legislatore regionale di esercitare la sua potestà in conformità dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

4. Analoghe considerazioni possono svolgersi in relazione ai «cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», categoria contemplata dall'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*) della Dir. 2003/109/CEE, («Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»), in materia di parità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali.

Tale disposizione prevede che: «1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] *f*) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

È evidente, infatti, che il soggiornante di lungo periodo, il quale consegue tale status in seguito ad una residenza presso un Paese UE protratta per 5 anni, appare ingiustamente svantaggiato, perché per poter concorrere all'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica — nell'ipotesi in cui non abbia trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status in territorio valdostano ma eventualmente in altra Regione — deve ineluttabilmente attendere un termine complessivo superiore addirittura ad otto anni.

Tale conclusione appare in contrasto non solo alla lettera del citato art. 11 della Direttiva — che prevede che il soggiornante di lungo periodo partecipa alla procedura per l'ottenimento dell'alloggio allo stesso modo del cittadino nazionale, il quale ovviamente non ha necessità di attendere il decorso dei 5 anni necessari per essere soggiornante di lungo periodo — ma è altresì contraria alla *ratio* della Direttiva stessa, destinata a creare «progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, [mediante] l'adozione di misure in materia di asilo, immigrazione e salvaguardia dei diritti dei cittadini di Paesi terzi»: ma è certo che la previsione di un periodo temporale così lungo non può ragionevolmente ritenersi idonea a promuovere la formazione dell'auspicato spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia in ambito europeo.

Appare allora irragionevole, a fronte di un dichiarato principio di uguaglianza, imporre un requisito per l'assegnazione dell'alloggio nella sostanza difficilmente raggiungibile.

Codesta Ecc.ma Corte, che ha avuto modo di pronunciarsi in un caso parzialmente analogo, ha affermato che l'esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata [sulla] mancanza di una residenza temporaneamente protratta ... non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), (Corte cost. sent. 40 del 2011).

Secondo codesta Ecc.ma Corte non sono quindi in alcun modo legittime misure, richieste da una legge regionale, volte a subordinare la fruizione di determinate prestazioni, in materia di servizi sociali, a requisiti quali una residenza temporaneamente protratta, posto che siffatte misure finirebbero per escludere dai benefici in discussione proprio coloro che ne risultano maggiormente bisognosi.



Anche sotto questo profilo, l'art. 19, comma 1, lettera *b*) della legge regionale n. 3/2013 presenta profili di illegittimità in quanto, richiedendo indiscriminatamente il possesso in capo ai soggetti che intendono accedere ad un alloggio di ERP il requisito della residenza protratta nella Regione per 8 anni, anche non consecutivi, viene a trattare in modo uguale situazioni oggettivamente diverse, così da introdurre una sostanziale disparità di trattamento del tutto ingiustificata, poiché peraltro attuata nell'ambito di categorie di soggetti (di cui all'art. 2 stessa legge) tutti egualmente bisognosi, in «violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza», in diretto contrasto con la stessa *ratio* che sottende l'intera normativa.

È manifesta pertanto la illegittimità della norma censurata, ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, per la violazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché dell'art. 3 della Costituzione, a causa dell'irragionevole trattamento discriminatorio riservato al soggiornante di lungo periodo cui è richiesto lo stesso requisito di residenza di 8 anni come al cittadino italiano.

5. Da ultimo il legislatore regionale ha legiferato in difformità alla normativa statale di riferimento costituita dall'art. 40, comma 6, della legge n. 286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione), come modificata dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

L'art. 40 prevede che «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

Anche in questo caso si rileva una disparità di trattamento, poiché per gli extracomunitari la normativa statale citata richiede, per poter accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, un soggiorno nel territorio nazionale di almeno due anni, mentre per i cittadini europei, per i quali non trova applicazione il citato Testo unico sull'immigrazione, la disposizione regionale censurata richiede, per il medesimo fine, il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, anche non continuativi, nel territorio regionale.

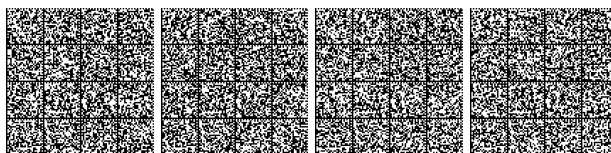
Ancora una volta dunque la normativa regionale si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché introduce nel tessuto normativo elementi irragionevoli, non giustificati neanche da esigenze particolari ed anzi in netto contrasto con la stessa *ratio* normativa perseguita dal legislatore regionale, ed idonee in concreto a ledere proprio le categorie più deboli.

P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della Legge della Regione Valle d'Aosta, n. 3 del 13 febbraio 2013, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 12 marzo 2013 recante «Disposizioni in materia di politiche abitative», nell'art. 19, comma 1, lettera b), rubricato «Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica».

Roma, 8 maggio 2013

L'Avvocato dello Stato: RANUCCI



N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 maggio 2013
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Finanziamento della spesa sanitaria - Mantenimento per il biennio 2014-2015 delle medesime maggiorazioni dell'aliquota e dell'addizionale regionale all'IRPEF vigenti nell'esercizio finanziario 2013 - Destinazione dei maggiori gettiti - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il programma operativo della Regione Siciliana di prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 8.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 80.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi - Incremento, a far data dal 1° gennaio 2013, dell'aliquota di prodotto che il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il divieto di retroattività della legge, costituente principio generale dell'ordinamento - Disparità di trattamento.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 13, primo comma, limitatamente all'inciso "a decorrere dal 1° gennaio 2013".
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di assegnazioni agli enti locali - Finalità (emergenze sociali, criminalità organizzata, erogazione di servizi primari per l'infanzia, misure di sostegno per la stabilizzazione di personale ex LSU, emergenze abitative) - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata definizione dei criteri per il riparto ai singoli Comuni e delle quote da assegnare ad ogni singolo scopo - Lesione del principio di legalità.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 15, comma 4, lett. m).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di assegnazioni agli enti locali - Attribuzione di una quota pari a 700 migliaia di euro da destinare al Corpo vigili urbani del Comune di Messina per l'emergenza traffico - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

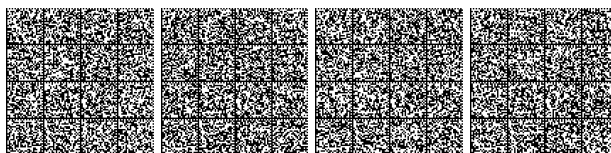
- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 15, comma 4, lett. n).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Ticket di sbarco e accesso nelle isole minori - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata natura tributaria della fattispecie in esame - Eccedenza dai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria - Contrasto con i principi del sistema tributario statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 16.
- Costituzione, artt. 23 e 117, comma secondo, lett. e); Statuto speciale della Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contenimento della spesa e valorizzazione delle risorse umane nel settore forestale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata riviviscenza di disposizioni abrogate - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 25, comma 5.
- Costituzione, art. 97.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contenimento della spesa e valorizzazione delle risorse umane nel settore forestale - Riserva di determinate attività, da espletare senza alcun compenso, al personale interno all'amministrazione regionale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata lesione del diritto alla retribuzione - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 25, comma 7, limitatamente all'inciso "senza alcun compenso".
- Costituzione, artt. 3, 36 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Soppressione CIAPI di Palermo - Disciplina - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 28, commi 2, 3, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Consorzi di bonifica - Disposizioni in materia di personale - Proroga dei contratti a tempo determinato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata elusione del principio del pubblico concorso - Violazione del principio di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 40, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, comma quarto, 97 e 117, comma secondo, lett. l).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Dissalatori - Previsione che il Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti è autorizzato a modificare il rapporto convenzionale con Siciliacque S.p.A. per il mantenimento in stand-by degli impianti di dissalazione di Porto-Empeocle e Gela, con prioritaria copertura degli oneri derivanti dal mantenimento dei livelli occupazionali delle cessate gestioni degli impianti stessi ed assunti in carico a della stessa società - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 46, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di agevolazioni per proprietari - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 49, modificativo della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Norme per la trasparenza e la pubblicità dell'attività amministrativa - Pubblicazione di informazioni su avvisi e bandi - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Violazione del principio di copertura finanziaria - Contrasto con la disciplina statale sulla pubblicità degli appalti.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 55, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. e); legge 13 dicembre 2010, n. 221.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Destinazione del contributo previsto per l'Istituto dei ciechi opere riunite Florio e Salamone all'utilizzo del personale dell'Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS) - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 56.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni concernenti la società finanziaria regionale Irfrs-Finsicilia S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di legalità sostanziale.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 60.
- Costituzione, art. 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Moratoria dei debiti fiscali delle piccole e medie imprese nei confronti di Riscossione Sicilia S.p.A. - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con la legislazione statale di riferimento - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria - Violazione del principio di uguaglianza.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 61.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Esenzione IRAP per le imprese giovanili e femminili - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 62.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contributo sulle spese di gestione dell'autoveicolo ai titolari di licenza taxi o autorizzazione di noleggio con conducente - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 63.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Modifiche della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 Norme di interpretazione autentica - Assimilazione dei lotti destinati ad insediamenti produttivi ai beni strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi in atto in liquidazione la cui proprietà deve essere trasferita all'Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata riviviscenza di norme abrogate - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 64, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Agevolazioni di natura fiscale per la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 65.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma secondo, lett. e).



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Modifiche alla legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, in materia di garanzie fornite da soci di cooperative - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata introduzione di una nuova fattispecie di provvidenze regionali costituente aiuto di Stato - Contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione europea intervenuta in merito, con conseguente esposizione dello Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 66.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di istruzione, formazione e cultura - Fondo per iniziative di carattere culturale - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con il principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di legalità dell'azione amministrativa.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 69.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma quarto, e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Fondo di quiescenza - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato contrasto con la norma statale di riferimento - Violazione del principio di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 71, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Rifinanziamento di leggi di spesa - Finanziamento di spesa riferita alle attribuzioni dei dirigenti assunti con contratto di lavoro a termine presso l'Agenzia regionale del lavoro - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), allegato 1, capitoli 320013, 320014 e 320015, riferito all'art. 72 della medesima delibera.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013 - Legge di stabilità regionale - Contributi ad enti, fondazioni, associazioni ed altri organismi - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° maggio 2013 (disegno di legge n. 69), art. 74.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 1° maggio 2013, ha approvato il disegno di legge n. 69 dal titolo «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale.», successivamente pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 4 maggio 2013.

Le disposizioni degli articoli 8, 13, 15, 16, 25, 28, 40, 46, 49, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 71, 74, allegato 1, relativo all'art. 72, limitatamente ai capitoli 320013, 320014 e 320015, danno adito a censure di ordine costituzionale.

Prima di procedere all'illustrazione dei motivi che inducono lo scrivente a sottoporre al vaglio di codesta eccellentissima Corte le disposizioni sopra menzionate, si ritiene necessario far menzione dell'iter procedimentale dell'iniziativa legislativa ai fini di una migliore intelligenza delle norme in essa contenute.

Codesta Corte ha più volte chiarito che l'obbligo della copertura finanziaria imposto dall'art. 81 Cost., costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e che al rispetto di tale obbligo, rientrando tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica.



Corollario del principio posto dall'art. 81 è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, elaborato con chiarezza dalla costante giurisprudenza di codesta Corte, anche antecedentemente al trattato di Maastricht, di cui adesso il patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno. La centralità di tale principio è ancora più avvalorata dall'articolo 119 della Costituzione che implica, ed esige, la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.

Il principio dell'articolo 81 è stato reso concreto dal legislatore ordinario che ne ha indicato gli strumenti e le modalità di attuazione nell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 dal titolo «Legge di contabilità e finanza pubblica», le cui disposizioni, costituendo principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, si applicano anche alle regioni a statuto speciale in quanto finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica.

Il cennato articolo 17 della legge n. 196/2009 non solo indica, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, i mezzi di copertura che devono essere individuati da ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri, ma anche dispone le modalità per pervenire ad una puntuale quantificazione della spesa autorizzata ed alla individuazione delle risorse da reperire.

Il comma 3 del medesimo articolo 17, infatti, stabilisce che tutti i disegni di legge che comportano conseguenze finanziarie «devono essere corredati da una relazione tecnica» sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture.

Nella relazione tecnica devono essere altresì indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti ed ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare.

Per quanto attiene poi, nello specifico, al disegno di legge di stabilità, l'articolo 11 della cennata legge n. 196/2009 richiede «fermo restando l'obbligo di cui al prima illustrato articolo 17, comma 3» la predisposizione di una specifica nota tecnico-illustrativa.

Alla luce della sopra riportata normativa, vincolante anche per le Regioni a Statuto Speciale, come acclarato da codesta Corte da ultimo con la sentenza n. 115 del 2012, ai fini di una quanto più ponderata ed esaustiva valutazione delle previsioni di entrata e di spesa, in data 22 e 30 aprile 2013 è stato richiesto all'amministrazione regionale, nell'approssimarsi dell'esame parlamentare del disegno di legge in questione, di voler fornire, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, copia della relazione tecnica in quanto quelle allegate al testo originariamente presentato dal Governo regionale (all. 1), e all'emendamento successivamente depositato in Assemblea (all. 2) non presentavano i requisiti previsti dall'art. 17 legge n. 196/2009.

L'esigenza di acquisire elementi tecnici di valutazione sulle previsioni di entrata era stata peraltro avvertita anche dall'Assemblea Regionale che aveva formulato apposita richiesta al Ragioniere Generale della Regione. Soltanto il 4 maggio 2013, ad avvenuta approvazione del disegno di legge, è pervenuta a questo Commissariato la relazione tecnica sui documenti economico-finanziari, datata 3 maggio 2013, che peraltro non contempla tutte le disposizioni contenute nel provvedimento legislativo e che è stata integrata con successiva nota sempre del Ragioniere Generale del 6 maggio 2013, in pendenza del termine dell'esame della legge (all. 3 e 4).

L'assenza di adeguata preventiva valutazione tecnico-finanziaria sugli effetti della disposizione legislativa approvata comporta, come si illustrerà in prosieguo, la censura di costituzionalità per violazione dell'art. 81 della Costituzione di numerosi articoli.

L'art 8, che si riporta, si pone in contrasto con gli artt. 81, comma 4 e 117 della Costituzione.

«1. Per il biennio 2014-2015 sono mantenute le medesime maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF vigenti nell'esercizio finanziario 2013, fatti salvi comunque i regimi di esenzione.

2. I maggiori gettiti di cui al comma 1, come stimati dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, compresi quelli relativi all'esercizio finanziario 2013, sono destinati alla copertura dei disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale.

3. Per l'esercizio finanziario 2013, i maggiori gettiti di cui al comma 2 sono destinati alla finalità del medesimo comma sino all'importo massimo di 120.808 migliaia di euro.».



La previsione di cui al comma 1, del mantenimento della maggiorazione dell'aliquota fiscale dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF per il solo biennio 2014-2015, anziché per il triennio 2014-2016, si pone in contrasto con l'articolo 2, comma 80, della legge n. 191/2009, che prevede l'obbligo per la regione sottoposta a piano di rientro (o a programma operativo di prosecuzione dello stesso, ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo articolo) del mantenimento, per l'intera durata del piano, delle maggiorazioni di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF e della relativa finalizzazione al finanziamento del servizio sanitario regionale. Atteso che il programma operativo della Regione Siciliana, di prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto-legge 78/2010, convertito, con modificazioni dalla legge n. 122/2010, si articolerà negli esercizi 2013, 2014 e 2015, è indispensabile che il relativo fabbisogno di copertura si protragga per l'intero periodo 2014-2016.

La disposizione in questione non garantisce la copertura al citato Programma operativo per l'intera sua durata.

Analogamente anche la previsione di cui al comma 3 si pone in contrasto con il cennato art. 2, comma 8 della legge n. 191/2009, che espressamente prevede, da un canto, l'obbligo per la regione sottoposta a piano di rientro o a programma operativo di prosecuzione dello stesso, di mantenere le maggiorazioni dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF per l'intera durata del piano e, dall'altro, la possibilità, qualora si verifichi il rispetto degli obiettivi economico-finanziari del piano con risultati quantitativamente migliori, di ridurre nell'esercizio successivo le aliquote fiscali in misura corrispondente al migliore risultato ottenuto.

La facoltà di riduzione, che opera certamente «*ex post*», ovvero soltanto dopo la verifica da parte dei competenti organi statali dell'avvenuto conseguimento degli obiettivi propri del piano di rientro, implica anche la facoltà di un diverso utilizzo. La norma testé approvata, invece, destina a priori solo una parte, unilateralmente determinata, non essendo stata ancora verificata dai tavoli tecnici la sussistenza delle condizioni economico-finanziarie che legittimano la destinazione di parte del gettito fiscale a finalità extra sanitarie. Peraltro la Relazione tecnica, anche nella sua parte integrativa, conferma che in atto non si è determinato ufficialmente il tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'Economia.

L'art. 13 prevede l'incremento, a far data dal 1° gennaio 2013, del 20% per la produzione di idrocarburi liquidi e gassosi ottenuti nel territorio della Regione che il titolare di ciascuna concessione è tenuto a corrispondere annualmente. Per le medesime concessioni non sono previste esenzioni al pagamento delle aliquote stesse.

Secondo quanto sancito da codesta Corte con costante giurisprudenza (*ex plurimis* sent. n. 432/1997) il divieto di retroattività della legge, pur non essendo stato elevato a dignità costituzionale salvo che per la materia penale, costituisce un fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi.

Nel rispetto di tale principio il legislatore può emanare norme innovative con efficacia retroattiva solo quando le stesse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere dalle leggi preesistenti.

Emerge quindi come la retroattività abbia carattere di eccezionalità conformemente alle previsioni contenute nell'articolo 11 delle preleggi e, anche se non escludibile a priori, deve trovare una corretta giustificazione sul piano della ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre un'immotivata disparità di trattamento.

Proprio sotto questo profilo la disposizione appare censurabile in quanto nell'intero contesto normativo, volto a reperire nuove e/o maggiori risorse con cui far fronte agli impegni finanziari della Regione, solo per una categoria di operatori economici viene prevista l'efficacia retroattiva agli incrementi dei canoni dovuti.

Sul punto non è dato inoltre rinvenire nella relazione tecnica alcuna quantificazione del prevedibile maggior gettito che potrebbe in teoria giustificare il perseguimento di altri valori più rilevanti di quello della tutela dell'affidamento legittimamente sorto in soggetti destinatari della norma e così motivare il diverso trattamento disposto nei confronti di altri operatori economici destinatari degli articoli 12 e 15 cui i relativi incrementi di canone decorrono dalla data di entrata in vigore della, legge.

L'art. 15, comma 4, fra le varie riserve nel riparto delle assegnazioni ordinarie per i comuni, alla lettera *m*) dispone che sia assegnata una quota pari a 600 migliaia di euro, a disposizione dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, per fronteggiare esigenze dei comuni che registrano emergenze sociali e di criminalità organizzata e che gestiscono beni confiscati, al fine di garantire l'erogazione di servizi primari per l'infanzia o per interventi in favore di comuni che, in assenza di contributo regionale, hanno comunque proceduto alla stabilizzazione di personale ex LSU, nonché per fronteggiare emergenze abitative derivanti da eventi eccezionali non ricompresi nelle precedenti lettere. Con decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale delle autonomie locali si provvede al riparto della predetta somma.



Tale previsione, nell'accomunare finalità diverse (emergenze sociali, criminalità organizzata, erogazione servizi primari per l'infanzia, misure di sostegno per la stabilizzazione del personale ex LSU, emergenze abitative) senza definire i criteri per il riparto ai singoli comuni e le quote da assegnare ad ogni singolo scopo, appare lesiva del principio di legalità posto a fondamento dell'azione amministrativa e, pertanto, in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione anche sotto il profilo dell'incertezza e della difficoltà nel dare attuazione allo stesso, atteso che peraltro alcune delle finalità individuate dalla norma costituiscono già oggetto di autonomi e distinti finanziamenti a carico del bilancio regionale.

Codesta eccellentissima Corte ha più volte affermato l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi sia osservato il principio di legalità, che non consente l'indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa (sent. C.C. 115/2011).

Parimenti la lettera *n*), che attribuisce una quota pari a 700 migliaia di euro, in favore del Corpo dei vigili urbani del comune di Messina per l'emergenza traffico non appare conforme ai principi degli articoli 3 e 97 della Costituzione giacché introduce una norma di privilegio per il solo comune di Messina a fronte del contributo di carattere generale previsto dalla lett. *d*) del medesimo comma.

Non appare, infatti, rinvenibile alcuna plausibile ed obiettiva motivazione a sostegno dell'assegnazione di 700.000 euro per un solo ente locale, seppure di notevoli dimensioni, in corrispondenza di un'assegnazione globale per tutti i comuni dell'isola pari a 11 milioni di euro.

L'art. 16 si pone in contrasto con gli articoli 23 e 117, comma 2 lett *e*) Cost.

Esso infatti prevede che «I Comuni ricadenti nelle isole minori ... sono autorizzati, anche in riferimento a quanto già previsto dalla legge 26 aprile 2012 n. 44, a determinare il ticket di sbarco alle isole minori siciliane e il ticket di accesso alle sommità dei vulcani, entro la misura massima unitaria di € euro 5,00 per ciascuna tipologia di ticket.»

La disposizione in esame, nonostante l'utilizzo della terminologia «ticket di sbarco» - che apparentemente sembra fare riferimento ad un compenso di natura corrispettiva — costituisce un'entrata di evidente natura tributaria, che si caratterizza come prelievo coattivo di ricchezza destinato al soddisfacimento di bisogni pubblici. In tal senso depone, del resto, l'esplicito riferimento, anche se impreciso, alla legge 26 aprile 2012, n. 44, la quale nel convertire il d.l. 2 marzo 2012, n. 16, ha introdotto nel corpo dell'art. 4, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, il comma 3-*bis* con il quale è stata istituita la c.d. imposta di sbarco nelle isole minori.

Ad avallare la tesi della natura tributaria della fattispecie in esame milita anche la circostanza che il comma 2 dell'articolo in questione stabilisce che «il ticket di sbarco e il ticket di accesso alle sommità dei Vulcani dovrà essere riscosso, unitamente al prezzo del biglietto», elemento che esclude la natura corrispettiva del prelievo.

In ordine alla legittimità dell'istituzione dei prelievi in esame occorre rilevare che l'art. 36 dello Statuto Speciale, pur riconoscendo alla Regione la facoltà di istituire tributi propri regionali, non prevede che essa possa istituire o autorizzare gli enti locali situati nel proprio territorio ad istituire «tributi locali».

Nè tale facoltà può desumersi dalle norme d'attuazione ed in particolare dall'art. 6, secondo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria». Tale disposizione, infatti, prevede esclusivamente che «Nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale».

Pertanto l'articolo in esame eccede i limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria previsti dall'art. 36 dello Statuto speciale e dall'art. 6 del D.P.R. n. 1074 del 1965.

Anche a voler ammettere che l'istituzione di tributi locali rientri nella potestà legislativa in materia tributaria riconosciuta alla Regione Siciliana, «il ticket di sbarco alle isole minori siciliane» appare in ogni caso illegittimo, in quanto contrasta con i principi del sistema tributario dello Stato di cui al citato art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

L'imposta in esame, infatti, nel prevedere il medesimo presupposto impositivo del prelievo istituito dall'art. 4, comma 3-*bis* del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - peraltro già disciplinato da diversi comuni siciliani come Favignana, Lipari, Santa Marina Salina e Malfa - finisce sostanzialmente con il sovrapporsi ad esso.

La formulazione della norma, poi, lascia spazio all'ipotesi che il tributo regionale possa anche considerarsi aggiuntivo all'imposta di sbarco, con il conseguente aggravio dell'imposizione di oltre il 400%, dal momento che la norma proposta prevede che la misura massima del ticket sia di euro 5,00.

Ove poi, l'intenzione del legislatore regionale sia quella di elevare l'importo dell'imposta di sbarco vigente - fissato nella misura massima di E 1,50 - anche sotto tale prospettazione è palese l'illegittimità della norma, in quanto al legislatore regionale non è consentito intervenire sulla disciplina dei tributi erariali, ancorché devoluti agli enti locali, in quanto la materia tributaria rientra nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e*) della Costituzione.



In entrambe le ipotesi l'imposizione verrebbe estesa anche ai soggetti che, in virtù di specifiche caratteristiche soggettive, sono espressamente esentati dall'imposta di sbarco. Infatti, contraddicendo palesemente la *ratio* che ha ispirato il legislatore nazionale, «il ticket di sbarco alle isole minori siciliane» finirebbe con l'applicarsi anche ai soggetti residenti nel comune, ai lavoratori, agli studenti pendolari, nonché ai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'imposta municipale propria e che sono parificati ai residenti.

È opportuno, altresì, evidenziare che il gettito del tributo statale «è destinato a finanziare interventi in materia di turismo e interventi di fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali»; viceversa il ticket regionale appare totalmente svincolato da tali finalità.

In altri termini, il nuovo tributo regionale finisce con il porsi in palese contraddizione con il vigente tributo statale e risulta, pertanto, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione nonché con l'art. 36 dello Statuto e con l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Anche il «ticket di accesso alle sommità dei vulcani», pur configurandosi come tributo sostanzialmente nuovo, appare illegittimo per violazione dell'art. 23 della Costituzione.

Nella norma regionale, infatti, risultano sostanzialmente omessi alcuni elementi essenziali della fattispecie tributaria. In particolare, non appaiono correttamente delimitati il presupposto impositivo del nuovo tributo - limitandosi la norma a prevedere che esso colpisce «l'accesso alla sommità dei vulcani» - i soggetti passivi del tributo, ed il sistema sanzionatorio, elementi la cui determinazione non può essere rimessa al provvedimento dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica di concerto con l'Assessorato regionale dell'economia, come dispone il comma 2 dell'articolo in esame.

Si ritiene che l'art. 25 al comma 5 sia in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione. Esso infatti riproduce sostanzialmente la previsione, oggetto di impugnativa del 26 aprile 2012 avverso l'art. 11, comma 12 del disegno di legge n. 801.

La disposizione comporta la riviviscenza di una norma già abrogata (*id est* gli artt. 9 e 12 della L.R. n. 36/1999) a far data dall'entrata in vigore della L.R. n. 26/2012.

In merito alla riviviscenza di disposizioni abrogate, codesta Corte ha acclarato che, per regolare l'azione amministrativa, l'adozione di una disciplina normativa foriera d'incertezza, come l'attuale, attinente alla prosecuzione e al rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato, può generare conseguenze imprevedibili anche sotto l'aspetto finanziario e tradursi quindi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della Pubblica Amministrazione.

Il comma 7 del medesimo articolo dispone che, nell'ambito del contenimento della spesa e della valorizzazione delle risorse umane del settore forestale, tutte le prestazioni relative alla progettazione preliminare definitiva ed esecutiva, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo per le attività di forestazione e di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, siano espletate esclusivamente da personale interno all'amministrazione regionale «senza alcun compenso».

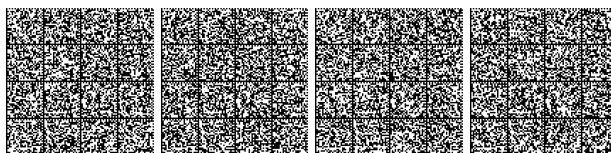
L'esclusione di ogni forma di remunerazione per le succitate attività lavorative si ritiene essere in contrasto con gli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione. Appare infatti irragionevole preporre in forma esclusiva il personale dipendente a significative attività escludendo al contempo la corresponsione dei compensi dovuti per gli incarichi in questione previsti dall'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/06, che invece continuano ad essere attribuiti al rimanente personale in servizio negli altri dipartimenti regionali.

Non appare conforme al principio costituzionale di cui all'art. 36 l'esclusione apodittica del diritto alla retribuzione, seppure accessoria, del lavoratore che, nella fattispecie in questione, sarebbe gravato di un maggiore carico lavorativo.

La disposizione non è altresì confacente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione in quanto è agevolmente prevedibile che i soggetti destinatari delle norme avviino un contenzioso con l'amministrazione.

Del pari le disposizioni di cui all'art. 28, commi 2, 3, 5 e 6 costituiscono oggetto di censura.

Preliminarmente si rileva la violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione atteso che nella relazione tecnica nulla viene riportato circa la determinazione dell'onere e la relativa copertura che verrebbe posta, oltre che a carico del capitolo 313316, anche con le generiche disponibilità dell'UPB 6.31.3.99, nonché con le non meglio identificate risorse del FSE «Progetto Spartacus».



A fronte della disposta soppressione dell'ente (comma 1) e della contestuale nomina di un commissario liquidatore (comma 4), il legislatore esprime la volontà di sopprimere il Consiglio di Amministrazione dello stesso ente (comma 6) nominando un amministratore unico, con un compenso non superiore a 30.000 euro annui, la cui attività non potrebbe che confliggere con quella del commissario liquidatore.

Al commissario liquidatore, che avrebbe il compito di definire le masse attive e passive dell'ente soppresso, verrebbero sottratti i beni immobili, gli impianti fissi, l'arredamento e le attrezzature di proprietà del CIAPI di Palermo affidati in uso gratuito a quello di Priolo. Per quanto attiene poi la sorte del personale dipendente, viene prevista la possibilità di un trasferimento, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, al CIAPI di Priolo. L'insieme di queste disposizioni appare non sorretto da plausibili giustificazioni di carattere tecnico-amministrativo e foriero di incertezze applicative in sede di attuazione e pertanto si ritiene che le stesse si pongano in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il secondo comma dell'art. 40, testualmente recita «I consorzi di bonifica sono autorizzati ad avvalersi, fino alla data del 31 dicembre 2013, del personale d'ufficio assunto con contratto a tempo determinato, stipulato ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76 e successive modifiche ed integrazioni.»

La disposizione si ritiene essere lesiva degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

La citata norma, che proroga ulteriormente i contratti a termine, già scaduti più volte rinnovati ai sensi della normativa regionale previgente, costituisce una chiara elusione del principio del pubblico concorso previsto dall'art. 97 della Costituzione a garanzia dell'uguaglianza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Le proroghe dei contratti a termine previste dalla norma impugnata sono chiaramente finalizzate a far rientrare i lavoratori titolari di tali contratti in un piano di assunzione a tempo indeterminato.

La norma in questione perpetuando una modalità di assunzione del personale, per porre rimedio ad eventuali carenze di organico, che fa del contratto a termine un modo ordinario di assunzione del personale, non riservandola, come dovrebbe, ad esigenze straordinarie, viola l'art. 97 della Costituzione.

La disposizione inoltre, nel prevedere una proroga generalizzata senza alcun riferimento alle effettive esigenze degli uffici interessati, si pone in contrasto anche con l'art. 117 comma 2, lett. l) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

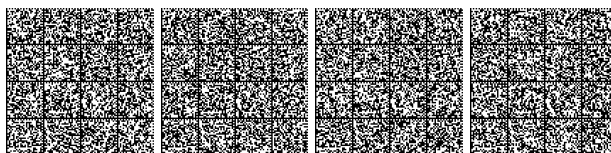
La Relazione tecnica infine, pur trattandosi di norma in materia di personale, non contiene alcuna stima e valutazione degli oneri derivanti e pertanto in assenza di idonei criteri di quantificazione delle spese, si ritiene che le disposizioni di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 40 siano lesive anche dell'art 81 della Costituzione.

Il comma 3 dell'art. 46, che si trascrive, dà adito a censure di costituzionalità per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

3. L'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità — Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti è autorizzato a modificare il rapporto convenzionale con Siciliacque S.p.A. per il mantenimento in stand-by degli impianti di dissalazione di Porto Empedocle e Gela, con prioritaria copertura degli oneri derivanti dal mantenimento dei livelli occupazionali delle cessate gestioni degli impianti stessi ed assunti in carico a Siciliacque S.p.A. e con oneri a carico della stessa società.

Il legislatore intende autorizzare un'unilaterale modifica di un rapporto convenzionale dell'amministrazione regionale con la società «Siciliacque» ponendo a carico della stessa il mantenimento in servizio dei dipendenti dei precedenti gestori degli impianti di dissalazione di Porto Empedocle e di Gela.

Nella relazione tecnica, nella parte relativa alle previsioni dell'art. 46, non è fatta alcuna menzione né del numero dei dipendenti e del relativo onere retributivo né dell'importo della convenzione. La stessa potrebbe prevedere un corrispettivo tale che, a seguito della disposta assunzione di oneri per il mantenimento in servizio di un numero di dipendenti non corrispondente alle attività gestionali di impianti in stand-by, potrebbe non essere più congruo ed adeguato per genere e quantità delle prestazioni richieste nell'originaria pattuizione.



La norma appare quindi essere in contrasto con l'art. 97 della Costituzione giacché posterga l'interesse ad una corretta ed ottimale gestione del servizio al mantenimento dei livelli occupazionali, finalità questa condivisibile, ma da perseguire con gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento e non surrettiziamente con il ricorso a modifiche unilaterali di convenzioni già stipulate.

La disposizione di cui all'art. 49, di oscuro significato, inserisce un comma aggiunto all'art. 33 della L.R. n. 6/2009 in base al quale l'Assessore regionale dei lavori pubblici è autorizzato a stipulare con istituti di credito apposite convenzioni finalizzate "alla stipula di contratti di mutuo ventennale" con proprietari di immobili situati in centri storici per opere di manutenzione straordinaria, ponendo a carico del bilancio regionale gli oneri derivanti dal costo degli interessi.

La norma testé approvata, stante il tenore della disposizione integrata, sembrerebbe inserirsi «ex post» nella disciplina della corresponsione delle agevolazioni e quindi nei rapporti oggetto di convenzione, non precisando a quali si riferisca, ovvero alla convenzione stipulata tra Assessore ed Istituti di credito o al contratto di mutuo sottoscritto dai singoli proprietari di immobili ed istituti di credito convenzionati.

In ogni caso la norma sembrerebbe contenere una valenza interpretativa «il termine entro il quale l'agevolazione è erogata si intende a far data dalla comunicazione di fine lavori all'amministrazione comunale competente.....» con potenziali effetti retroattivi su atti negoziali già perfezionati determinando inoltre una prevedibile diversa cadenza temporale della decorrenza del beneficio qualora vi siano più soggetti titolari di unità immobiliari dello stesso edificio.

L'assenza di una relazione esplicativa da cui possa desumersi l'intento del legislatore e la portata dell'intervento normativo, verosimilmente rivolto a rapporti giuridici già perfezionati e conclusi negli effetti, induce peraltro a ritenere che la norma possa contenere un'impropria sanatoria di atti precedentemente adottati in difformità dalla legge in assenza di un interesse pubblico preminente di carattere generale.

Per le ragioni prima esposte si ritiene che la disposizione "*de qua*", di dubbia interpretazione e conseguente applicazione, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto appare avulsa dal prima menzionato art. 33 della L.R. 6/2009 ed incoerente con lo stesso.

Il terzo comma dell'art. 55 pone a carico degli enti del settore pubblico regionale l'obbligo di assicurare la diffusione dell'informazione dell'attività istituzionale con le modalità previste dal precedente comma 2 ovvero la pubblicazione su quotidiani regionali e nazionali oltreché su quotidiani online e settimanali a diffusione regionale di articoli di approfondimento e diffusione per i cittadini di provvedimenti adottati aventi interessi generali.

Il legislatore, tuttavia, non provvede in alcun modo a definire l'onere a carico degli enti e a darne la relativa copertura finanziaria ponendosi così in palese contrasto con quanto prescritto dall'art. 81, comma 4 della Costituzione. Tale principio non può essere eluso, invero, dal legislatore addossando ad enti della c.d. finanza pubblica allargata una spesa senza indicare i mezzi con cui farvi fronte (sent. n. 92/81 C.C.).

Del pari il comma 4 del medesimo articolo, che riproduce una norma già oggetto di impugnativa con il ricorso del 26 aprile 2012 avverso l'art. 11 comma 120 del ddl.n. 801, costituisce oggetto di censura.

La disposizione introduce forme di pubblicità degli appalti diverse da quelle previste dagli articoli 66 e 122 del Codice degli Appalti di cui al d.lgs n. 263/2006. Trattandosi di aspetti inerenti alle procedure di affidamento (così come acclarato da codesta Corte nella sentenza n. 411/2008) e quindi rientranti nella materia della tutela della concorrenza, le norme del predetto codice costituiscono un legittimo limite all'esplicarsi della potestà legislativa esclusiva della Regione. Questa, quindi, si ritiene non possa adottare, per quanto riguarda la tutela della concorrenza, una disciplina con contenuti difformi da quella assicurata dal legislatore statale con il d.lgs. n. 163/2006, in attuazione delle prescrizioni poste dalla U.E. (sentenza C.C. n. 221/2010). La norma è pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. e) Cost.

L'art. 56, rubricato «personale Iridas», dispone che la somma di 215 migliaia di euro del capitolo 373304 del bilancio della Regione denominato «contributo all'istituto dei ciechi opere riunite Florio e Salomone di Palermo» sia destinata per l'utilizzo del personale dell'Iridas da parte del suddetto Istituto.

Tale previsione di nuova spesa si ritiene essere censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 81, comma 4 della Costituzione.

Codesta eccellentissima Corte ha più volte ribadito, da ultimo nella sentenza n. 115/2012, che ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile, che nella fattispecie è assente.



Invero non costituisce ottemperanza al precetto posto dall'art. 81 la formale indicazione di poste nel bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto, sotto il profilo delle pertinenti quantificazioni, i finanziamenti, di precedenti leggi regionali e soprattutto, come nel caso in esame, quest'ultime siano insufficienti alla realizzazione delle originarie finalità come rappresentato dall'Istituto dei ciechi "opere riunite Florio e Salomone di Palermo" (all. 5).

L'art. 60 rubricato «Irtis Finsicilia» dà adito a censura per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Con esso si dispone l'ulteriore integrazione del fondo unico a gestione separata istituito presso l'Irtis-Fininsicilia S.p.A. dall'art. 61 della L.R. n. 17/2004 con le risorse destinate dagli articoli 60 e 63 della L.R. n. 32/2000 per la concessione di agevolazioni finanziarie, a breve e lungo termine in favore delle piccole e medie imprese commerciali, con forme e modalità di intervento definite e determinate dai medesimi articoli 60 e 63 della L.R. n. 32/2000.

La disposizione in esame, inoltre, integra la norma contenuta nell'art. 61 della L.R. n. 17/2004 prevedendo l'istituzione di un Comitato tecnico consultivo con Decreto del Presidente della Regione che dovrà disciplinare "le competenze, la durata e le modalità di funzionamento" dell'organo.

Al Presidente della Regione è altresì devoluto il compito, previo parere del Comitato (del quale avrà prima liberamente definito le competenze e la durata, secondo quanto previsto dal precedente comma 1-*quater*), di approvare la tipologia ed i settori di intervento, la ripartizione della disponibilità del fondo ai diversi settori (industriali e commerciali) nonché di determinare le nuove modalità di funzionamento nel solo rispetto dei massimali fissati dalla Commissione europea per gli aiuti «*de minimis*».

Orbene tali disposizioni assolutamente generiche, non indicando in concreto alcun criterio per la determinazione delle modalità attuative, da parte del Presidente della Regione, confliggono con il principio di legalità sostanziale sancito dall'art. 97 della Costituzione (sent. n. 307/2004 e n. 156/1982 C.C.). Codesta Corte ha affermato più volte l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa che produce l'effetto di attribuire, come nel caso in specie, una "totale libertà" al soggetto od organo investito della funzione.

Come codesta Corte ha affermato nella sentenza n. 115/2011 non è sufficiente che il potere sia finalizzato alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nella modalità, in modo da mantenere una, pure elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

La disposizione appare censurabile ulteriormente sotto il profilo della violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto il contenuto si appalesa incerto ed ambiguo circa l'assetto definitivo che dovrà assumere l'Irtis Sicilia e che potenzialmente può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alle cure della Pubblica Amministrazione (sent. n. 364/2010 C.C.).

Infatti se da un lato il legislatore sembrerebbe voler potenziare l'attività dell'Irtis Sicilia quale società finanziaria regionale, affidandole la gestione di nuovi fondi ed intensificando l'attività di indirizzo dell'amministrazione regionale, dall'altro, impone alla società di apportare entro 60 giorni le modifiche al proprio statuto ed alla normativa interna, atteso che la stessa è soggetta, quale società di intermediazione finanziaria, esclusivamente alle disposizioni statali generali e di carattere societario nonché a quelle specifiche del settore bancario. Dalla relazione tecnica si evince inoltre che l'attuale assetto organizzativo della società e l'attuale statuto pongono "aspetti di incoerenza e potenziale incompatibilità, con riferimento ai requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco ex art. 107 TUB, sia in relazione all'attuale disciplina dettata dalla Banca d'Italia, sia con quella in vista della prossima applicazione della nuova normativa per gli intermediari finanziari". Foriera, inoltre, di materiale incertezza sul modo e l'assetto che il legislatore intenda assegnare all'Irtis Sicilia con conseguenze finanziarie imprevedibili è infine la previsione del comma 10 secondo la quale per il perseguimento dei suoi compiti istituzionali la stessa può acquisire su proposta della giunta regionale la partecipazione di società anche non operanti nel settore creditizio finanziario e dello sviluppo sotto forma di conferimento di quote da parte della Regione che in atto è peraltro impegnata nel piano di riordino e dismissione delle proprie socie in base all'art. 20 della L.R. 11/2010 e obbligata ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 convertito con modificazione dalla L. n. 135/2012.

L'art. 61, rubricato «Moratoria dei debiti fiscali delle piccole e medie imprese nei confronti di Riscossione Sicilia S.p.A.», prevede una disciplina particolare per la concessione di dilazioni di pagamento per i debiti fiscali delle piccole e medie imprese, con sede legale nel territorio della Regione, relativi «per almeno il 50 per cento a tributi di spettanza della Regione o di enti ricadenti nel territorio della regione, fino a 500.000 euro, comprensivo di sanzione e interessi moratori».



Preliminarmente si rileva che le disposizioni contenute nella norma in esame non sono conformi ai principi della legislazione statale di riferimento e che la potestà legislativa concorrente che la Regione Siciliana vanta in materia di riscossione dei tributi è riconducibile esclusivamente all'organizzazione del servizio di riscossione e non agli aspetti sostanziali della procedura di riscossione dei debiti tributari.

Infatti, l'art. 17, primo comma, dello Statuto Speciale prevede che: «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: t) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale», tra cui la Regione annovera il servizio di riscossione dei tributi.

Inoltre, l'art. 70 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, recante «Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337», ha stabilito, al comma 2, che i principi generali richiamati nel perseguimento dei suoi compiti istituzionali la stessa può acquisire su proposta della Giunta regionale la partecipazione di società anche non operanti nel settore creditizio d.lgs. n. 112 del 1999 si applicano anche alla Regione Siciliana che, nella sua potestà legislativa, provvede a disciplinare il servizio di riscossione delle entrate da riscuotere mediante ruolo.

Successivamente, il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, nel dettare disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione, ha previsto, all'art. 3, comma 1, a decorrere dal 1° ottobre 2006, la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione ed ha attribuito le funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle entrate che le esercita mediante Riscossione S.p.A. (ora Equitalia S.p.A.). Il comma 29-bis del citato art. 3 ha poi precisato che, nel territorio della Regione Siciliana, tale funzione viene svolta dall'Agenzia delle entrate «relativamente alle entrate non spettanti a quest'ultima».

L'art. 2 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, prevede, al comma 1, che «Ai sensi degli articoli 36 e 37 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana e dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 luglio 1965, n. 1074, le disposizioni dell'art. 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, ... si applicano nel territorio della Regione, salvo quanto previsto dalla presente legge». Nei successivi commi 2 e 3 dell'art. 2 della stessa legge è stabilito, infatti, che le funzioni relative al servizio di riscossione in Sicilia sono esercitate dalla Regione mediante la società «Riscossione Sicilia S.p.A.».

L'esame delle citate disposizioni, conferma, quindi, che alla Regione Siciliana viene riconosciuta dal legislatore statale la potestà legislativa concorrente esclusivamente nella gestione del servizio di riscossione, senza che la stessa possa intervenire in alcun modo sulla disciplina sostanziale della riscossione dei tributi.

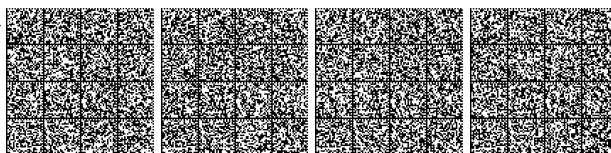
Pertanto, le disposizioni contenute nell'articolo in esame, con le quali la Regione intende concedere dilazioni di pagamento «Vino ad un massimo di sei rate consecutive del piano di dilazione dei debiti fiscali, scadute non oltre la data di entrata in vigore della presente legge» sono censurabili, in quanto ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

A sostegno di tale tesi, si osserva che codesta Corte Costituzionale, con la sentenza 6 settembre 2003, n. 296, nel sottolineare come nemmeno la tassa automobilistica possa qualificarsi «tributo proprio della regione» nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost., ha escluso che la Regione abbia il potere di «modificare i termini di prescrizione del relativo accertamento, rientrando la relativa materia nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione».

Quindi la potestà legislativa concorrente della regione dovrebbe essere sempre esercitata nel rispetto e con l'osservanza dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, ed in particolare, in tema di dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo di cui all'art. 19 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito».

Inoltre, quanto previsto dalla Regione Siciliana creerebbe inevitabili disparità di trattamento tra i contribuenti del territorio nazionale soggetti alle restrizioni del citato d.P.R. 602/1973, poiché verrebbero concesse condizioni decisamente più favorevoli alle sole imprese con sede legale nel territorio della Regione Siciliana. Da ciò deriverebbe una palese ed ingiustificata violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto l'applicazione delle norme contenute nell'articolo in questione assicurerebbe ai soli contribuenti della Sicilia maggiori garanzie per la riscossione delle somme di cui risultano debitori.

La norma contenuta nell'art. 62 estende agli anni 2014 e 2015 gli sgravi fiscali per incentivare l'imprenditoria giovanile e femminile nella Regione senza determinare né l'ammontare della spesa né la corrispondente copertura finanziaria, inoltre nella Relazione tecnica non è fatta alcuna menzione del previsto minor gettito.



La disposizione pertanto si ritiene essere in palese contrasto con l'art. 81, comma 4 della Costituzione.

L'art 63 testualmente recita:

1. Per le finalità del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 29, l'Irfis FinSicilia è autorizzato a sostenere, per l'esercizio finanziario 2013, a valere sulle disponibilità del Fondo a gestione separata di cui all'articolo 8 della legge regionale 17 marzo 1979, n. 44, la spesa di 1.000 migliaia di euro da destinare all'erogazione dei contributi relativi all'anno 2013.

2. Con decreto dell'Assessore regionale per le attività produttive, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, sono emanate le disposizioni applicative del comma 1.

La sopra riportata disposizione dà adito a censura per violazione dell'art 81, comma 4 della Costituzione.

Preliminarmente si rileva che della stessa non è fatta alcuna menzione nella relazione tecnica per cui non è possibile verificare l'attendibilità della quantificazione dell'onere derivantine.

La norma prevede infatti che per il corrente esercizio sia corrisposto a tutti i titolari di licenza taxi o autorizzazione di noleggio con conducente un contributo sulle spese di gestione dell'autoveicolo determinato forfettariamente nella misura di 1.238 euro. Il legislatore peraltro predispone la copertura della spesa determinata in un milione di euro con modalità difforni da quelle previste dall'art 17 della L. n. 196/2009 che ai sensi dell'art. 19 della medesima legge sono tassative anche per le regioni a statuto speciale.

Inoltre la disposizione legislativa non dà alcuna contezza né dell'ammontare della dotazione del fondo a gestione separata istituita presso l'IRFIS-FinSicilia né tanto meno delle attuali disponibilità.

L'art. 64, commi 2 e 3 dà adito a censure per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La norma contenuta nel secondo comma, in base alla quale i lotti destinati ad insediamenti produttivi vengono assimilati ai beni immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi in atto in liquidazione, la cui proprietà deve essere trasferita all'Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive, appare inconciliabile con quanto disposto dal precedente primo comma del medesimo articolo 64 e pertanto è affetta dal vizio di irragionevolezza.

Infatti con l'intervento di interpretazione autentica di cui al comma 1 il legislatore, da un canto, ribadisce che «in nessun caso è consentito che le singole posizioni debitorie dei soppressi consorzi ASI transitino all'IRSAP ovvero nel bilancio della Regione» e, dall'altro, sottrae la più cospicua parte patrimoniale attiva della massa liquidatoria, su cui potenzialmente possono trovare soddisfazioni i creditori dei soppressi istituti, nulla disponendo peraltro riguardo alle modalità e forme di finanziamento in favore di quest'ultimi.

Il terzo comma inoltre si pone in contrasto con l'art. 97 della Costituzione in quanto sostanzialmente comporta la reviviscenza di norme abrogate dall'art. 19, comma 12 della L.R. n. 8/2012.

Codesta Corte ha affermato che non è conforme all'art. 97 della Costituzione una disciplina “foriera di incertezze” posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sent. n. 364/2010).

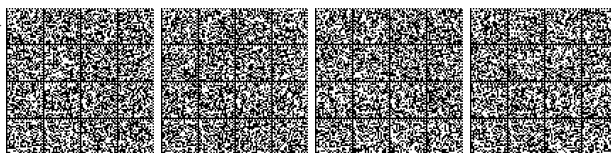
Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate rientra in linea generale in questa fattispecie perché può generare “conseguenze imprevedibili” (sent. n. 13/2012) valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. (sent. n. 70/2013).

L'art. 65 prevede che «Al fine di favorire la ricomposizione fondiaria ... gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni agricoli ... sono soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissata dal comma 4-bis dell'art. 2 del D.L. 30 dicembre 2009 n. 194 ... e sono esenti dalle imposte di bollo e catastale.».

La norma, nell'incidere sull'ambito di applicazione di tributi statali, appare in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Essa, infatti, non si limita a riprodurre le agevolazioni previste dal citato art. comma 4-bis, del D.L. n. 194 del 2009 - a favore dei coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, nonché le operazioni fondiarie operate attraverso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) - ma ne estende arbitrariamente la portata, in violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, a tutti gli «imprenditori agricoli singoli o associati».

La norma, inoltre, proroga fino al 2015 alcune misure di esenzioni dalle imposte di bollo e catastali a favore dei medesimi soggetti già previste dal comma 1 dell'art. 60 L.R. n. 2/2002 e s.m.i. ma nella relazione tecnica redatta dal Ragioniere generale non è in alcun modo indicato il criterio seguito per la determinazione delle minori entrate rendendo così arbitraria la prevista quantificazione.



Si rileva inoltre che la forma di copertura prevista (parte delle economie realizzate sulla L.R. n. 19/2005) non può considerarsi riconducibile alle modalità prescritte dall'art. 17 della l. n. 196/2009 cogente per le regioni a statuto speciale secondo quanto previsto dall'art. 19 della medesima legge.

L'art. 66 è di dubbia interpretazione in quanto lo stesso non appare formare sistema con la disposizione contenuta nell'articolo 27 della L.R. n. 8/2008 oggetto di integrazione che, a sua volta ha modificato l'art. 2 della L.R. n. 37/1994.

Sostanzialmente la disposizione testé approvata introdurrebbe una nuova fattispecie di provvidenze regionali ammettendo al beneficio soggetti prima esclusi in tutto o in parte in virtù dell'art. 2, comma 5 della L.R. n. 37/1994.

Tale norma rappresentando un aiuto di Stato alle cooperative agricole ha costituito oggetto dell'esame prima della Commissione e successivamente del Consiglio dell'Unione Europea ai fini della verifica della compatibilità con il mercato comune.

In particolare il Consiglio, con decisione dell'8 aprile 2003, ha ritenuto il sostegno finanziario disposto dalla Regione siciliana con la cennata legge n. 37 del 1994 compatibile con il mercato comune in quanto riferentesi esplicitamente alla legge 237/1993, già valutata positivamente dallo stesso Consiglio con decisione del 22 luglio 1997, in quanto «definiva l'elenco dei beneficiari in funzione dei criteri richiesti per l'iscrizione nell'elenco di cui alla normativa nazionale».

Un'ulteriore estensione dei benefici, come nel caso in ispecie, per fattispecie non contemplate dalla L.R. 37/1994, né tanto meno dalle leggi nazionali 237/1993 e 338/2000, non è da ritenersi consentito.

Il Consiglio Europeo, infatti, ha ritenuto, con la decisione prima citata, conforme all'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato CE l'intervento finanziario della Regione unitamente alle leggi statali di riferimento, poiché esistono circostanze eccezionali tali da consentire di considerare compatibile il sostegno economico "a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria". L'attribuzione dei benefici anche per situazioni originariamente non contemplate dalla più volte cennata L.R. 37/1994, ponendosi in palese contrasto con la decisione del Consiglio dell'Unione espone lo Stato italiano alla procedura di infrazione comunitaria e costituisce violazione dell'articolo 117, comma 1 della Costituzione, nonché degli articoli 3 e 97 Cost.

La norma, inoltre, introducendo un'ulteriore fattispecie ammissibile comporterebbe l'obbligo per gli uffici competenti di riformulare una nuova graduatoria dei beneficiari a modifica di quella già definitiva ed operante con innegabile aggravio di procedure e conseguente violazione del richiamato art. 97 della Costituzione.

L'articolo 69, che si trascrive, si ritiene essere in contrasto con gli articoli 3, 97 ed 81, comma 4 della Costituzione.

1. L'Amministrazione regionale, gli enti locali e gli altri enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione applicano le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 29 luglio 1949, n. 717 e successive modifiche ed integrazioni.

2. In applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, una quota della spesa totale prevista in ciascun progetto per la costruzione di edifici pubblici nonché di opere pubbliche, non inferiore alle percentuali indicate al comma 1 dell'art. 1 della legge 29 luglio 1949, n. 717, è versata in un capitolo di entrata del bilancio della Regione per essere iscritta in un apposito fondo con decreto del Ragioniere generale della Regione da destinare ad iniziative di carattere culturale, individuate annualmente dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per il turismo, lo sport e lo spettacolo, di concerto con l'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana.

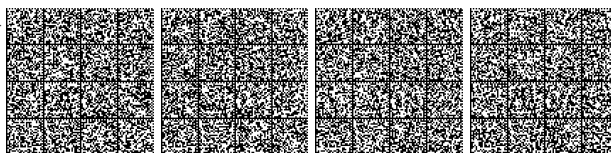
3. Il fondo di cui al comma 2 può essere utilizzato, nella misura massima del 50 per cento delle risorse annualmente versate, per iniziative di carattere sociale, comprese quelle di sostegno alla povertà.

4. Con decreto del Presidente della Regione sono individuate le modalità ed i criteri di erogazione.

La sopracitata disposizione mentre, da un canto, al comma 1 dispone l'applicazione in ambito regionale di una norma statale già per sé operante, dall'altro, nel successivo comma 2, ne amplia la portata estendendola anche alle opere pubbliche e non ai soli edifici pubblici, imponendo al contempo agli enti locali ed agli enti sottoposti a controllo o vigilanza della Regione l'obbligo di versare una quota percentuale della spesa compresa tra il 2 e lo 0.5 per cento, previsti in ciascun progetto, in un capitolo di entrata del bilancio regionale da destinare a finalità culturali annualmente determinate dalla Giunta regionale e/o per iniziative sociali, comprese quelle di sostegno alla povertà.

Le finalità perseguite dai commi 2 e 3 risultano pertanto confliggenti con quella del comma 1 (abbellimento degli edifici pubblici mediante opere d'arte) di cui si afferma voler dare applicazione, manifestando così la norma di essere affetta da palese irragionevolezza.

Occorre altresì rilevare che il legislatore non delimita le risorse finanziarie con cui sono realizzate le opere pubbliche escludendo quelle di provenienza comunitaria con vincolo di destinazione, né indica le modalità con cui gli enti appartenenti alla finanza pubblica derivata devono far fronte al nuovo onere imposto, con ciò violando l'articolo 81, comma 4 della Costituzione.



La disposizione appare altresì censurabile sotto il profilo della violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa posto dall'articolo 97 Cost. atteso che non delimita in alcun modo il potere attribuito al Presidente della Regione di individuare le modalità e i criteri di erogazione dell'istituendo fondo (CC. Sent. n. 307/2003 e n. 32/2009).

L'art. 71, comma 2 pone a carico del Fondo di quiescenza l'onere delle spese di funzionamento ed organizzazione sino alla concorrenza di 550 migliaia di euro mediante l'utilizzo di parte degli interessi maturati a valere sulle eccedenze delle disponibilità finanziarie delle gestioni di cui al combinato disposto degli articoli 13 e 15 del decreto del Presidente della Regione 23 dicembre 2009, n. 14.

Detta disposizione sostituisce il comma 16 dell'art. 15 L.R. 6/2009 che prevede un onere annuo di 200 migliaia di euro per le medesime finalità.

Considerato anche che nella relazione tecnica non è fatta alcuna menzione riguardo alla quantificazione degli oneri derivanti dalla stessa disposizione né all'esistenza e all'ammontare degli interessi maturati sulle eccedenze delle disponibilità finanziarie delle gestioni affidate al Fondo, si ritiene che la norma sia in contrasto con l'art. 81, comma 4 Cost. in quanto dispone una modalità di copertura finanziaria difforme da quelle previste dall'art. 17 L. 196/2009.

L'art. 72 rubricato «Rifinanziamento leggi di spesa» autorizza per il triennio 2013-2015 la spesa complessiva di 296.435 migliaia di euro per il corrente esercizio per le finalità di cui alle norme e loro modifiche ed integrazioni riportate nell'allegato 1.

Orbene nel menzionato allegato, fra le norme oggetto di rifinanziamento triennale, è inserito l'art. 12 della L.R. n. 36/1990 ed i relativi capitoli 320013, 320014 e 320015 per un ammontare complessivo di spesa nel 2013 di 748 mila euro e di 754 mila euro per ognuno degli anni 2014 e 2015.

La spesa, definita obbligatoria per il capitolo 320013, sembra riferirsi alle retribuzioni dei dirigenti assunti con contratto di lavoro a termine presso l'Agenzia Regionale del lavoro.

La suddetta Agenzia in base all'art. 11, comma 12 della L.R. n. 26/2012 è stata soppressa a decorrere dal 1° luglio 2012 e le funzioni e competenze sono state trasferite al Dipartimento regionale lavoro presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e con successivo Regolamento, D.P.Reg. n. 6 del 18 gennaio 2013, sono stati rimodulati gli assetti organizzativi dello stesso.

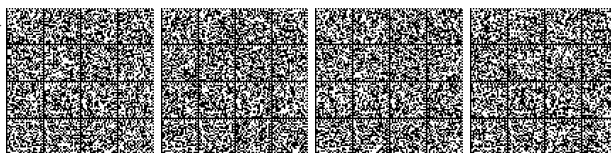
Con ricorso del 26 aprile 2012 lo scrivente aveva sottoposto al vaglio di codesta Corte la disposizione dell'art. 11, comma 12 del disegno di legge n. 801, divenuto L.R. n. 26/2012, in quanto, sebbene fosse stata disposta la soppressione dell'Agenzia regionale in questione, veniva mantenuta la previsione dell'art. 12 comma 2-bis della L.R. n. 36/1990 (adesso indicata quale norma di riferimento nell'autorizzazione della spesa) che disponeva l'assunzione di personale dirigenziale con selezione diretta e mediante stipula di contratti quinquennali di diritto privato rinnovabili.

Tale previsione si riteneva essere in palese contrasto con l'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 e quindi lesiva dell'art. 117, comma 3 in tema di coordinamento della finanza pubblica.

La norma impugnata è stata omessa in sede di promulgazione parziale della legge e quindi non è entrata a far parte dell'ordinamento giuridico regionale.

Vieppiù, in occasione dell'approvazione del disegno di legge n. 58 era stato soppresso un emendamento che consentiva il mantenimento in servizio di detto personale.

È di tutta evidenza che l'inserimento nell'allegato 1 alla presente legge, dei capitoli di spesa rifinanziati costituisce uno strumento surrettizio per il mantenimento servizio almeno sino al 2015 di dipendenti con rapporti di lavoro a tempo determinato contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione e con l'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 secondo cui a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nell'anno 2009.



Si rileva inoltre che gli attuali stanziamenti risultano incrementati (per il capitolo 320013 di oltre il 50%) rispetto ai dati rendicontati negli esercizi 2010 e 2011 e previsti sul 2012.

Cap.	320013	320014	320015
2010	398	36	59
2011	400	49	101
2012	431	56	117

Si osserva infine che sebbene la spesa «Stipendi ed altri assegni fissi al personale con qualifica dirigenziale a tempo determinato» del capitolo 320013 sia definita obbligatoria, il suddetto capitolo non è riportato tra le spese nell'elenco 1 del bilancio regionale.

L'articolo 74 rubricato «Contributi ad enti, fondazioni, associazioni ed altri organismi» dispone il finanziamento di complessivi 24 milioni di euro ripartito fra 135 istituzioni, elencate all'allegato 2 della legge, per l'importo indicato a fianco di ciascuna di esse.

La norma dà adito a rilievi di carattere costituzionale sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per i motivi che di seguito si espongono.

A fronte di una legislazione ordinaria e di principio che prevede l'ammissione a contributi pubblici di tutti i soggetti pubblici e privati su un piano di parità per il mantenimento e l'esercizio di attività di rilevante interesse culturale e sociale fruibili dalla collettività, l'Assemblea regionale interviene nuovamente con un provvedimento *ad hoc* destinato esclusivamente a determinate istituzioni, da anni fruitrici provvidenze pubbliche senza ancorare la scelta operata a precisi e confacenti parametri di comparazione e valutazione.

Il principio di eguaglianza esige che le leggi singolari, come la norma in esame, corrispondano ad obiettive diversità delle condizioni considerate rispetto a quelle di enti simili, che giustifichino razionalmente ed obiettivamente la disciplina di privilegio adottata. Ove sussistono situazioni omogenee rispetto a quelle singolarmente considerate si incorre nella violazione del principio di eguaglianza perché si determinano ingiustificate posizioni di vantaggio per le istituzioni beneficiarie della norma rispetto a quelle escluse.

Orbene, se non sono contestabili la valenza ed il rilievo, anche a livello ultra regionale, di talune associazioni e fondazioni destinatarie dei contributi, ciò che costituisce motivo di censura è l'omessa valutazione e comparazione delle loro situazioni con quelle delle altre istituzioni operanti in medesimi settori in Sicilia.

Detto esame comparativo avrebbe potuto (e dovuto) essere effettuato mediante una esaustiva istruttoria amministrativa operata dalla competente Commissione legislativa prima dell'adozione della legge dalla cui conclusione potesse emergere una obiettiva diversità di condizioni che giustificasse la scelta operata dal legislatore in favore dei 135 enti in questione con esclusione degli altri casi cui lo stesso trattamento avrebbe potuto estendersi.

Invero non risulta leso il principio di cui all'art 3 della Costituzione soltanto nell'ipotesi in cui le situazioni giuridiche messe a confronto sono intrinsecamente eterogenee e quando differiscono tra loro per aspetti del tutto particolari.

Il legislatore, inoltre, non ha tenuto nella debita considerazione la circostanza che le istituzioni in argomento potrebbero essere già destinatarie di provvidenze erogate da altri soggetti pubblici e ciò al fine di garantire non solo la «par condicio» tra i vari enti ed associazioni ma anche l'ottimale utilizzazione delle risorse, peraltro esigue, destinate a garantire il soddisfacimento dei bisogni della collettività in ambito socio culturale.

Inoltre la disposizione impugnata, che si connota come legge-provvedimento in quanto incide su un numero determinato benché elevato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto attribuendo a ben precisi soggetti collettivi sovvenzioni in denaro, deve essere soggetta ad un scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 2 e 153 del 1997, n. 227 del 2007) sotto il profilo della non arbitrarietà e non irragionevolezza della scelta del legislatore.

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che lo stesso legislatore, quando emette leggi a contenuto provvidimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza (sentenza n. 137/2009) affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. La possibilità, non esclusa dalla Costituzione, per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo non può spingersi sino a violare l'uguaglianza fra i cittadini come nel caso in esame. Il legislatore siciliano infatti nell'adottare un'attività a contenuto particolare e concreto non ha dato modo di individuare i criteri ai quali sono state ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione.

Proprio in questa prospettiva si ritiene che la norma-provvedimento in questione sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento.



Né dal testo della norma, che contiene con il rinvio all'allegato 2 un mero elenco di destinatari e di importi ripartiti, né dai lavori preparatori della legge, come prima prospettato, emerge la *ratio* giustificatrice di ogni caso concreto non risultando pertanto che l'Assemblea regionale abbia osservato criteri obiettivi e trasparenti nella scelta dei beneficiari dei contributi.

La norma, secondo quanto affermato da codesta Corte su un caso simile deciso con sentenza n. 137 del 2009, si risolve "in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in denaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, ed a scapito quindi dell'interesse generale».

P.Q.M.

Impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 69 dal titolo «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana 1º maggio 2013:

art. 8 per violazione degli articoli 81, comma 4 e 117, comma 3 Cost.;

art. 13, comma 1 limitatamente all'inciso «a decorrere dal 1º gennaio 2013» per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.;

art. 15, comma 4 lett. m) e n) per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

art. 16 per violazione dell'art. 117, comma 2 lett. e) Cost. e art. 36 dello Statuto Speciale;

art. 25, comma 5 per violazione dell'art. 97 Cost. e comma 7, limitatamente all'inciso "senza alcun compenso", per violazione degli artt. 3, 36 e 97 Cost.;

art. 28, commi 2, 3, 5 e 6 per violazione degli artt. 81, comma 4; 3 e 97 Cost.;

art. 40, commi 2 e 4 per violazione degli artt. 3, 51, 97, 81 e 117, comma 2 lett. l) Cost.;

art. 46, comma 3 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

art. 49 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

art. 55, commi 3 e 4 per violazione artt. 81, comma 4 e 117, comma 2 lett. e) Cost.;

art. 56 per violazione art. 81, comma 4 Cost.;

art. 60 per violazione art. 97 Cost.;

art. 61 per violazione artt. 3 e 117, comma 2 lett. e) Cost.;

art. 62 per violazione art. 81, comma 4 Cost.;

art. 63 per violazione art. 81, comma 4 Cost.;

art. 64, commi 2 e 3 per violazione articoli 3 e 97 Cost.;

art. 65 per violazione art. 81, comma 4 e 117, comma 2 lett. e) Cost.;

art. 66 per violazione artt. 3 e 97 Cost.;

art. 69 per violazione artt. 3, 97 e 81, comma 4 Cost.;

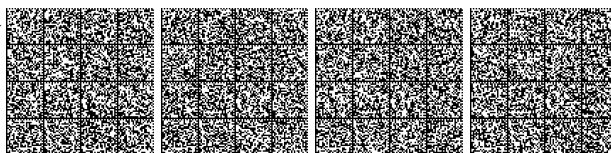
art. 71, comma 2 per violazione art. 81, comma 4 Cost.;

art. 74 per violazione artt. 3 e 97 Cost.;

allegato 1 relativamente ai capitoli 320013-320014 e 320015 per violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, comma 3 Cost.

Palermo, 9 maggio 2013

*Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
ARONICA*



N. 122

Ordinanza del 5 febbraio 2013 emessa dal Giudice di pace di Verona nel procedimento civile promosso da Pubbliuno Srl contro Comune di Bussolengo

Circolazione stradale - Pubblicità sulle strade - Collocazione di cartello pubblicitario in difformità dalle prescrizioni indicate nell'autorizzazione - Previsione di sanzione amministrativa di importo ben maggiore rispetto a quella comminata per la installazione di cartelli abusivi (non autorizzati) - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 23, comma 12.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Nel giudizio di opposizione a processo verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa nella causa iscritta al n. 9079/11 R.G.C. promossa da: Pubbliuno Srl, P.I. 03015870235, in persona del legale rappresentante *pro tempore* con l'Avvocatessa Alessandra Ramponi C.F. SCRLRZ50S54H839Z proc. e dom. in Verona, Via Villa Cozza, 12, giusta mandato a margine del ricorso, opponente;

Contro Comune di Bussolengo (VR), con vice Istruttore Barbara Parisotto, opposto.

Oggetto: opposizione al verbale di violazione n. 4308/B/2011 accertato in data 7 settembre 2011 emesso della P.M. di Bussolengo per violazione dell'art. 23 comma 6 e 12 C.d.S.

Al termine dell'udienza il G.d.P., con ordinanza a latere, comunicava alle parti presenti la sospensione del procedimento, introducendo, di conseguenza, il giudizio di legittimità costituzionale e rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, per gli adempimenti del caso, dopo averne rilevato la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza.

Motivi della decisione

La questione è rilevante.

Parte ricorrente evidenziava l'esistenza della differenza del valore pecuniario di due tipi di sanzioni relative alla stessa trasgressione: pubblicità sulle strade, nel rispetto delle regole previste per l'installazione di cartelli e altri mezzi pubblicitari, avvenuta 1) in assenza totale di autorizzazione, quindi cartelli abusivi, e 2) cartelli autorizzati, ma carenti in tutto o in parte, in quanto contrastanti, con le indicazioni inserite nell'autorizzazione.

Per entrambe le infrazioni è previsto l'obbligo di rimozione dei cartelli, considerato non come una sanzione accessoria, bensì come mezzo di autotutela accordato all'ente pubblico proprietario della strada per assicurare il rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 23 C.d.S.

Sembra quindi impensabile l'esistenza di una sanzione più onerosa a carico di chi essendo in possesso di una autorizzazione, pur non rispettando in parte le indicazioni insite nell'autorizzazione, ad es. la distanza dei cartelli pubblicitari dalla strada o le dimensioni degli stessi debordanti il massimo consentito.

Viene richiamata la violazione dell'art. 3 della Costituzione inerente alla quantificazione delle sanzioni che debbono essere uguali per tutti i soggetti relativamente al calcolo della «pena» ponderato alla gravità del fatto contestato.

Risulta evidente che viene maggiormente penalizzato un soggetto che si è attivato per ottenere l'autorizzazione, che può aver errato nel posizionamento di un cartello, in netto contrasto con chi disinteressandosi di ottenere l'obbligatoria autorizzazione, può installare cartelli maggiormente trasgressivi (dal punto di vista delle istanze, dei tipi di strade e delle dimensioni degli stessi) dei rispetto delle indicazioni previste dalla legge e subendo una sanzione del valore monetario di circa un quarto della sanzione comminata all'autorizzato, non rispettoso di qualche indicazione, inserita nell'autorizzazione.



P.Q.M.

Visto l'art. 3 della Costituzione;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'istanza sulla questione di illegittimità costituzionale sollevata su del ricorrente, di cui sopra, sospende il presente procedimento e manda alla Cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché la stessa si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 12 decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 in riferimento all'art. 3 della Costituzione che prevede il principio di uguaglianza e che non si violi anche il principio di ragionevolezza, che deve permeare le norme del nostro regolamento. La norma giudicata irragionevole viene considerata costituzionalmente illegittima, in quanto apporta discriminazioni.

Si comunichi la presente ordinanza alle parti, alla Corte costituzionale, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle Camere del Parlamento.

Verona, 4 febbraio 2013

Il Giudice di pace: LONGO

IL GIUDICE DI PACE DI VERONA

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale atto di promovimento.

Ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il Giudice di Pace di Verona nella persona dell'avv. Roberto Filippo Longo, nei giudizio di opposizione a processo verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa nella causa iscritta al n. 9079/11 R.G.C. promossa da: Pubbliuno srl, P.I. 03015870235, in persona del legale rappresentante *pro tempore* con l'Avvocatessa Alessandra Ramponi c.f. SCRLRZ50S54H839Z proc. e dom. in Verona, Via Villa Cozza, 12, giusta mandato a margine del ricorso, opponente;

Contro Comune di Bussolengo (VR), con vice Istruttore Barbara Parisotto, opposto.

Oggetto: opposizione al verbale di violazione n. 4308/B/2011 accertato in data 7 settembre 2011 emesso dalla P.M. di Bussolengo per violazione dell'art. 23 comma 6 e 12 C.d.S.

Conclusioni dell'attore:

in via pregiudiziale, considerata la rilevanza della questione proposta, voglia l'ill.mo G.d.P. rimettere la decisione alla Corte costituzionale e conseguentemente voglia disporre la sospensione del presente giudizio in attesa della decisione della stessa Corte.

Nel merito:

in via principale:

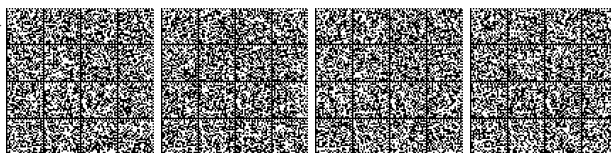
accertata la carenza di motivazione nel dispositivo del verbale n. 4308B/2011 dell'annullarsi lo stesso.

in subordine: applicarsi la sanzione minima edittale prevista per la fattispecie.

Conclusioni dell'Amministrazione: 1) respingersi il ricorso, in quanto il provvedimento del Corpo della P.M. di Bussolengo appare perfettamente legittimo, ponendo il trasgressore in grado di esercitare il diritto di difesa; 2) sull'eccezione pregiudiziale di legittimità costituzionale, si rimetteva alle decisioni adottate dal Giudice.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il giorno 29 novembre 2011 la ricorrente, in epigrafe, esponeva d'aver ricevuto, dalla P.M. di Bussolengo il verbale in oggetto, che allegava, per violazione dell'art. 23 comma 6 e 12 CdS., e di aver proposto opposizione al provvedimento sanzionatorio per le ragioni espresse in epigrafe.



A seguito del decreto di fissazione di udienza, del 6 febbraio 2012, si presentava solo parte convenuta, costituitasi ritualmente, in Cancelleria, e il G.d.P. attesa la giustificata assenza di parte ricorrente, rinviava la causa all'udienza del 19 marzo 2012 e successivamente, attesa l'adesione all'astensione dalle udienze promossa dall'OUA, il Giudice rinviava la causa al 24 settembre 2012.

All'udienza del 24 settembre 2012 erano presenti le parti.

L'Avv. Alessandra Ramponi, procuratrice della ricorrente insisteva per dirimere la questione inerente all'eccezione di legittimità costituzionale.

Al termine dell'udienza il G.d.P., con ordinanza a latere, comunicava alle parti presenti la sospensione del procedimento, introducendo, di conseguenza, il giudizio di legittimità costituzionale rimettendosi alla Corte costituzionale, per gli adempimenti del caso, dopo averne rilevato la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza.

Si allega l'ordinanza di sospensione e una memoria costituita da 3 fogli.

Il Giudice di Pace: LONGO

Il Cancelliere

Si ritiene che la questione di legittimità costituzionale della norma citata sia meritevole di accoglimento.

Nel caso in esame il ricorrente gode di un'autorizzazione per posizionare un cartello pubblicitario.

Sostiene l'agente accertatore che il mezzo pubblicitario sia stato posizionato in maniera difforme rispetto alla suddetta autorizzazione e commina al ricorrente la sanzione prevista dal comma 12 dell'art. 23 C.d.S. La sanzione prevista per tale tipo di violazione è di € 1.376,55 pari a tre volte la sanzione prevista per un cartello posizionato in totale assenza di titolo autorizzativo, in sostanza di un cartello abusivo.

Tutto ciò evidenzia come la disposizione dell'art. 23 comma 12 del d.lgs. 30 aprile 92 n. 285 sia palesemente incostituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, che prevede il principio di uguaglianza e violi anche il principio di ragionevolezza, che deve permeare le norme del nostro regolamento. La norma irragionevole viene considerata costituzionalmente illegittima, in quanto apporta discriminazioni.

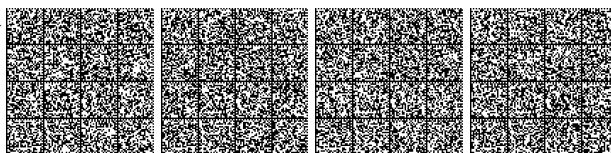
Nel caso specifico non si può non notare immediatamente la discriminazione nel sanzionare un soggetto in maniera più pesante, economicamente parlando, rispetto a un altro soggetto, dove la sanzione maggiore viene inflitta a chi ha fatto il possibile per poter posizionare il cartello secondo la normativa, chiedendo la rispettiva autorizzazione, rispetto a chi posiziona cartelli abusivamente!

Il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, di conseguenza con il principio di uguaglianza e ragionevolezza, si coglie in quanto il legislatore deve considerare ciascun soggetto uguale all'altro e compiere delle valutazioni in relazione alla quantificazione della pena, valutando anche la volontà di un soggetto e la gravità delle sue azioni.

La «ragionevolezza delle leggi» è un principio in base al quale le disposizioni normative devono essere adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. L'emergere della ragionevolezza come limite generale della legislazione si ricollega alla perdita di centralità della legge e alla sua sostituzione a opera della Costituzione come suprema fonte del diritto. In particolare, il giudizio di ragionevolezza testimonia il ruolo sempre più forte svolto dai principi costituzionali. Infatti, i principi costituzionali finiscono per incidere pesantemente sulla discrezionalità politica del legislatore. In virtù dello scrutinio di ragionevolezza, il sindacato giurisdizionale sulle leggi non investe più solo la legittimità, ma anche il merito delle scelte legislative, sebbene sia difficile tracciare una netta linea di confine tra queste due forme di controllo. L'operato della Corte costituzionale deve essere fortemente permeato dal giudizio di ragionevolezza, e dal principio di uguaglianza, andando a verificare in primo luogo se il legislatore avesse trattato in modo disuguale soggetti (e/o fattispecie) uguali, o in modo uguale casi obiettivamente diversi.

Limitando il discorso al controllo di legittimità degli atti legislativi, la ragionevolezza si manifesta, normalmente, in tre forme di giudizio: il giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, il giudizio di razionalità-ragionevolezza, il giudizio intorno al ragionevole bilanciamento degli interessi.

È concretamente verificabile che l'applicazione più ricorrente del sindacato di ragionevolezza sia nel giudizio di costituzionalità condotto secondo il parametro dell'eguaglianza formale enunciato dall'art. 3, comma 1, Cost. Ciò non di meno, principio di eguaglianza e principio di ragionevolezza non sono concetti omogenei, nel senso che le valutazioni di eguaglianza non coincidono esattamente e necessariamente con le valutazioni di «eguaglianza-ragionevolezza».



L'eguaglianza giuridica riguarda propriamente le relazioni di identità e di somiglianza. Tuttavia, la duplice considerazione che l'eguaglianza assoluta non esiste in natura e che un ordinamento giuridico che tutti eguagliasse non avrebbe senso, finisce per spostare il problema giuridico dell'eguaglianza sul versante intermedio della parziale coincidenza degli elementi di raffronto. Se si assume l'eguaglianza in termini relativi ossia come eguaglianza rispetto a qualche cosa — e, reciprocamente, la diseguaglianza come diversità relativa ovvero diversità rispetto a qualcosa —, la soluzione del giudizio di relazione dipenderà dal rilievo attribuito a taluno degli elementi costitutivi delle due *res* raffrontate. Nel primo caso, dando risalto ad un profilo che spinge a equiparare nel trattamento le due *res*. Nel secondo, ad un profilo che spinge a distinguere. È allora facile cogliere come la «ragionevolezza» si sia innervata nel giudizio di eguaglianza: poiché, infatti, «si è eguali a qualcuno o a qualcosa per qualcosa (l'elemento rispetto al quale si è eguali)», non solo l'individuazione ma, anche e soprattutto, la valutazione di questo elemento diventa decisiva.

Nel caso in esame è facile raffrontare le due fattispecie in quanto trattasi di un identico fatto, il posizionamento di un cartello, diverse sono le conseguenze, anche se purtroppo la condotta più grave viene sanzionata in maniera più lieve.

Sotto questo punto di vista la norma in questione non può nemmeno considerarsi razionale. Il livello minimo del controllo di razionalità è quello che è diretto ad accertare la coerenza logica dell'atto legislativo. Il vizio di illogicità della legge, è bene precisare, non riguarda mere disarmonie riscontrabili nella formulazione, nel contenuto o nella sistematica dei testi normativi. Ipotesi, queste, che non danno luogo a veri vizi di costituzionalità, risolvendosi semmai in mere incongruenze. Diversamente, l'illogicità-vizio della legge censurabile in sede di controllo di costituzionalità ricorre tutte le volte che sia riscontrabile una contraddizione, secondo i casi, tra prescrizioni positive all'interno di un medesimo testo normativo, ossia assumendo come referente l'atto legislativo censurato quale atto-fonte di prescrizioni contraddittorie (illogicità *intra legem*); oppure conflitti tra la disposizione normativa impugnata e il particolare settore dell'ordinamento o il sottosistema nel quale la disciplina legislativa è collocabile (illogicità *intra ius*).

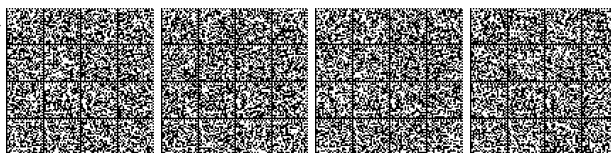
Nel primo modello (illogicità *intra legem*), vengono in rilievo sia le ipotesi di contraddizione tra disposizioni, sia quella tra disposizione e ratio *legis*.

Nella illogicità *intra ius*, la contraddizione trascende i confini dell'atto legislativo, fonte delle disposizioni oggetto di scrutinio di costituzionalità, per assumere rilievo in un ambito più vasto. Qui la disposizione viene a collidere con il quadro sistematico di riferimento materiale, colto attraverso la *ratio* o la funzione oggettiva, rispetto al quale l'oggetto della questione costituisce un quid estraneo o dissonante.

La ragionevolezza, come si è cercato di dimostrare, viene in considerazione come principio generale che fonda e caratterizza tutti i giudizi mediante i quali possono essere sindacati gli atti normativi del legislatore. In tutti quelli esaminati il principio di ragionevolezza rappresenta il tratto comune, lo strumento che permette di individuare il diritto valido attraverso complesse operazioni di mediazione tra la Costituzione, gli atti legislativi di attuazione e di sviluppo e i contesti applicativi. Per questo, non sembra azzardato ritenere la ragionevolezza come metafora dell'esperienza giuridica tipica dello stato costituzionale pluralista, nella quale si tratta propriamente di comporre continuamente un quadro di coerenza tra tutti i dati del giuridico: i fatti della vita, le norme positive, i principi fondamentali.

Un ulteriore esame che si chiede alla Corte in relazione al caso in esame è attinente al principio di uguaglianza cioè la necessità di confrontare tra loro due o più situazioni o discipline sostanzialmente indicate come omogenee dal giudice *a quo* (il termine di raffronto viene definito come *tertium comparationis*), onde censurarne la difformità di trattamento, se considerata priva di ragionevole giustificazione.

In particolare: «si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 340).



N. 123

Ordinanza del 13 marzo 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sul ricorso proposto da Belli Carlo ed altri contro Università per stranieri di Perugia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati (nella specie, professori universitari associati e ricercatori), che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica - Violazione dei principi di libertà di insegnamento - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irragionevole discriminazione di lavoratori svolgenti la medesima attività - Lesione del principio della capacità contributiva - Violazione dei presupposti di straordinarietà ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 9, primo comma, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 28 del 2012, proposto da:

Carlo Belli, Floriana Calitti, Antonio Catolfi, Salvatore Cingari, Costamagna Lidia, Covino Sandra, Roberto Fedi, Carla Gambacorta, Daniela Gambini, Fiera Margutti, Rosanna Masiola, Donatella Padua, Maurizio Pistelli, Siriana Sgavicchia, Stefania Tusini, Giovanna Zaganelli, tutti rappresentati e difesi dall'avv.to Eugenio Barrile, con domicilio eletto presso Luciano Trombettoni, in Perugia, via XIV Settembre, 67;

contro Università per Stranieri di Perugia, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, domiciliataria in Perugia, via degli Uffici, 14;

per l'accertamento e la declaratoria del diritto dei ricorrenti a godere della progressione economica così come prevista e disciplinata dagli artt 36 e 38 d.P.R. 382/80 e del conseguente diritto a percepire l'adeguamento stipendiale e le differenze retributive legate alla maturazione delle c.d. classi biennali ed ai c.d. scatti biennali medio tempore eventualmente intervenuta, nonché a vedere comunque computata, sia ai fini giuridici che economici, l'anzianità da essi maturata nel periodo compreso tra il 01.01.2011 ed il 31.12.2013;

nonché per quanto occorrer possa per l'annullamento dei cedolini stipendiali nella parte in cui "bloccano" i c.d. contatori dell'anzianità maturata in ascritta applicazione dell'art. 9 c. 21 del D.L. 78/2010 come convertito in legge e di qualsiasi altro atto collegato ancorché non conosciuto ed eventualmente precedente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università per Stranieri di Perugia e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2013 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti in epigrafe sono tutti docenti universitari (professori associati, professori ordinari o ricercatori), in servizio presso l'Università per Stranieri di Perugia, così come documentato in atti. In quanto destinatari delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del decreto - legge 31 maggio 2010 n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122, si dolgono delle corrispondenti decurtazioni economiche scaturenti da tale disciplina, della cui compatibilità costituzionale dubitano per articolate ragioni esposte nei corrispondenti capi di censura.



In primo luogo, deducono la violazione e falsa applicazione dell'art 3 ter del d.l. 180/2008, dell'art. 9 c. 21 del d.l. 78/2010, nonché degli artt 6 e 8 della legge 240/2010, posto che secondo i ricorrenti, le decurtazioni di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 non sarebbero loro applicabili, come invece opinato dall'Università di Perugia, facendo quest'ultimo riferimento alle sole categorie di personale che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi; viceversa, l'originario impianto previsto dal legislatore di automaticità della progressione economica dei ricercatori e professori sarebbe stato definitivamente superato dall'art. 3-ter del d.l. 180/2008 e confermato dalla legge 240/2010 c.d. "Gelmini", i quali condizionano la progressione a verifica delle attività didattiche di ricerca e gestionali svolte, lungi pertanto da qualsivoglia automatismo. Ove si volesse ritenere comunque l'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 applicabile nei loro confronti, i ricorrenti chiedono dunque che, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità del vigente impianto normativo, sia accertato il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, nella misura variamente computata in atti per ciascun ricorrente.

L'eccezione di incostituzionalità della norma concerne l'asserito contrasto con gli artt. 3 sotto diversi profili (principio di uguaglianza tra categorie di lavoratori, ragionevolezza con riguardo in particolare agli effetti retroattivi della previsione legislativa), 36 (principio di proporzionalità tra retribuzione e prestazione lavorativa), 37 (parità di retribuzione e di lavoro), 77 (mancanza dei requisiti della necessità ed urgenza), 3 comma 2, 9 comma 1, 33 e 34 (tutela della ricerca scientifica quale principio fondamentale), 53 (criterio di progressività delle forme di prelievo tributario) ed infine, 97 Cost. (buon andamento).

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione, evidenziando anzitutto l'applicabilità delle decurtazioni in esame al personale docente universitario, non essendo tutt'ora intervenuti i regolamenti attuativi previsti sia dall'art. 3-ter del d.l. 180/2008 sia dalla stessa legge "Gelmini"; quanto alla prospettata questione di costituzionalità, rileva la manifesta infondatezza, perché la congiuntura economica in cui è intervenuto il d.l. 78/2010 sarebbe tale da giustificare il sacrificio di altri valori costituzionali.

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza del 30 gennaio 2013, nella quale la causa è passata in decisione.

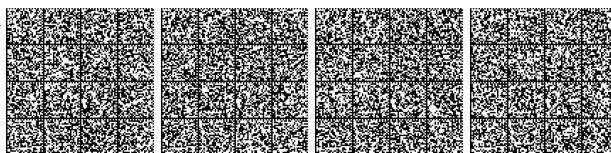
2. La soluzione della questione prospettata dai ricorrenti dipende dall'esame della compatibilità costituzionale dell'impianto normativo contenuto nelle disposizioni richiamate, una volta pregiudizialmente stabilita la piena applicabilità nei loro confronti delle decurtazioni di cui al suddetto comma 21 dell'art. 9.

I ricorrenti, in punto di diritto, espongono quanto segue.

Con riferimento specificamente al personale c.d. "non contrattualizzato" di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 21 dell'art. 9 stabilisce che i relativi "meccanismi di adeguamento retributivo", come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, "non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi"; che per le medesime categorie di personale "che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti", e che "le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".

Le norme di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 prevedono dunque il blocco, per il triennio 2011 — 2013 e senza possibilità di "successivi recuperi": a) dei "meccanismi di adeguamento retributivo" previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle "progressioni di carriera", comunque denominate, conseguite nel triennio 2011 — 2013.

Per quanto riguarda i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998, tale disposizione prevede che "a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari (...) sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati fiati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali" (comma 1); ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, "la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica"; sempre il comma 2 stabilisce che "a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1", e che "qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio".



Per quanto concerne invece gli automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, il vigente sistema (a partire dall'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980, recante "Riordinamento della docenza universitaria", e con le modifiche e gli aggiustamenti susseguitisi negli anni) prevede che la progressione economica dei docenti di ruolo delle università si sviluppa in una serie di "classi" biennali di stipendio, al conseguimento di ciascuna delle quali corrisponde uno "scatto" stipendiale: tali "scatti", però, incidono diversamente a seconda dell'anzianità di servizio, e ciò si traduce in notevoli sperequazioni negli effetti del "blocco". In applicazione del citato comma 21 dell'art. 9, pertanto, per l'intero triennio 2011 — 2013 le retribuzioni dei docenti universitari sono escluse tanto dai meccanismi di adeguamento di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998, tanto dall'applicazione degli aumenti retributivi ("scatti" e "classi" di stipendio) collegati all'anzianità di ruolo: adeguamenti ed aumenti ricominceranno a decorrere a partire dal 2014, con espressa esclusione, però, di ogni possibilità di "recupero" degli adeguamenti e degli scatti che sarebbero spettati per il triennio 2011 — 2013.

La difesa degli istanti precisa che tali misure non sono le prime ad incidere negativamente sulle retribuzioni dei docenti universitari, in quanto esse, anche negli anni scorsi, sono state oggetto di taluni interventi sempre orientati ad esigenze di contenimento della spesa pubblica: già per l'anno 2007, infatti, in applicazione dell'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), l'adeguamento retributivo previsto dall'art. 24 della l. n. 448 del 1998 è stato corrisposto solo nella misura del 70%; successivamente, l'art. 69 d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 come convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 ha previsto, per il c.d. personale "non contrattualizzato", il differimento di 12 mesi della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nel limite del 2,5%. Tuttavia, secondo la difesa dei ricorrenti, tali circostanze altro non farebbero che evidenziare come i docenti universitari siano già stati chiamati a contribuire alla riduzione della spesa.

La difesa dei ricorrenti evidenzia inoltre che, con riferimento specifico al blocco dei c.d. "scatti" stipendiali, tutto il meccanismo delle "classi" e degli "scatti" degli stipendi dei docenti universitari è destinato ad essere profondamente innovato a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Gelmini", recante "norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario": il combinato disposto degli artt. 6, comma 14 e 8, comma 1, della legge n. 240/2010 citata stabilisce che, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della legge, l'attuale meccanismo di progressione automatica basato su scatti biennali di stipendio venga sostituito da un diverso meccanismo, caratterizzato da scatti triennali anziché biennali e, soprattutto, non più automatici, in quanto legati all'esito di una valutazione, demandata ai singoli atenei, sull'attività svolta dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si dà luogo all'attribuzione di alcuno scatto stipendiale e che "la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico" (art. 6, comma 14, cit.).

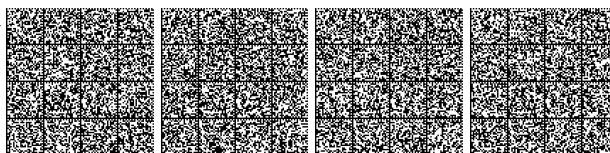
Tale riforma, secondo i ricorrenti — nella denegata ipotesi ove si ritenesse applicabile al personale docente — produce effetti indiretti di ulteriore aggravamento, illogicità ed ingiustizia dell'effetto, sui docenti universitari, dell'intervento attuato con il citato art. 9 comma 21 del d. l. n. 78/2010.

A giudizio del Collegio, le censure dei ricorrenti introducono una questione di compatibilità di quest'ultima normativa con la Costituzione, che è rilevante e non manifestamente infondata, come per altro di recente ritenuto dall'adito Tribunale (T.A.R. Umbria ordinanza 27 febbraio 2013, n. 107) sulla scia di altri Tribunali amministrativi regionali (T.A.R. Lombardia - Milano ord. 15 giugno 2012 n. 1691; T.A.R. Reggio Calabria ord. 8 maggio 2012, n. 311) che hanno sollevato identica questione di costituzionalità, per le seguenti ragioni.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

3. Come prima evidenziato, la normativa di cui all'art. 9, comma 21, del d. l. n. 78 del 2010 introduce diverse misure, che producono una decurtazione del trattamento stipendiale e previdenziale dei docenti universitari, prevedendo il blocco, per il triennio 2011 — 2013 e senza possibilità di "successivi recuperi": a) dei "meccanismi di adeguamento retributivo" previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle "progressioni di carriera", comunque denominate, conseguite nel triennio 2011 — 2013.

La normativa richiamata, a giudizio del Collegio, si applica direttamente sulla retribuzione dei ricorrenti, dal che scaturisce l'interesse processuale alla proposizione del gravame.



Interesse processuale e rilevanza della questione sono strettamente connessi: se il Collegio non dubitasse della compatibilità costituzionale delle norme in esame, la pretesa dei ricorrenti sarebbe infondata e da respingersi sotto tutti i profili dedotti, qui presi in considerazione, in quanto le Autorità intimate si sono limitate a fare applicazione delle disposizioni in vigore.

3.1. Innanzitutto, l'applicabilità dell'art. 9 c. 21 del d.l. 78/2010 nei confronti dei ricorrenti discende dal fatto che il nuovo sistema di progressione economica "meritocratico" non può dirsi al momento applicabile al personale docente, non essendo ancora intervenuti i regolamenti attuativi previsti sia dall'art. 3-ter del d.l. 180/2008 sia dalla stessa legge 240/2010 "Gelmini".

L'art. 3-ter suddetto demanda infatti ad apposito decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, su proposta del Consiglio universitario nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, la definizione dei criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni, necessari per l'accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche di cui al primo comma.

A sua volta, l'art. 8 della legge 240/2010 rimanda ad un successivo regolamento, allo stato non intervenuto, la disciplina della revisione del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari. D'altronde, come condivisibilmente evidenziato dalla difesa erariale, se il legislatore avesse voluto escludere il personale docente dall'ambito di applicazione dell'art. 9 c. 21 del d.l. 78/2010 avrebbe introdotto una disposizione *ad hoc*, come avvenuto ad esempio con il successivo comma 22 per la categoria dei magistrati.

3.2. Inoltre, l'applicabilità dell'art. 9 c. 21 nei confronti dei ricorrenti può affermarsi anche sulla base della considerazione secondo cui anche nel nuovo sistema di progressione economica a regime, la progressione stipendiale rimarrebbe prefigurabile *ex ante* e pertanto pressoché automatica, in quanto non subordinata ad eventi estranei alla sfera lavorativa degli interessati, quali ad esempio determinazioni assunte in sede di contrattazione collettiva o superamento di selezioni tra più aspiranti (così T.A.R. Lombardia Milano sez. IV ord, 1691 del 15 giugno, 2012).

3.3. E' pertanto evidente la rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità.

Sulla non manifesta infondatezza.

4. Le censure di incostituzionalità della normativa in questione sono affidate a distinte linee argomentative, che vengono esaminate secondo l'ordine seguito nell'atto introduttivo del giudizio.

4.1. In via preliminare, si osserva che, come condivisibilmente esposto dalla difesa dei ricorrenti, il caso odierno non è riconducibile a precedenti fattispecie già esaminate dalla Corte costituzionale (sent. n. 245/1997 e ord. n. 299/1999 in ordine all'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito in l. n. 438 del 1992), perché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.

In primo luogo, infatti, nel caso di cui qui si discute la durata del "blocco" è temporalmente superiore a quella del citato art. 7 (tre anni a fronte di *uno*); a ciò deve aggiungersi che anche il carattere "eccezionale" e comunque "transeunte" della misura pare poter essere messo in discussione, da momento che, come si è visto, si tratta del terzo intervento che, dal 2007 ad oggi, colpisce (oltretutto in misura notevolmente più incisiva dei due precedenti) i criteri di adeguamento e i c.d. "automatismi stipendiali" dei pubblici dipendenti, ed in particolare dei c.d. "non contrattualizzati". Peraltro, a ulteriore conferma del carattere non "eccezionale" e non "transeunte" della disciplina, si consideri come di recente il d.l. n. 98 del 2011, convertito nella l. n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b, preveda la "proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime". Secondo la difesa dei ricorrenti, la circostanza che la riforma di cui al menzionato d.l. 98/2011 si applichi solamente a far data dallo scatto successivo a quello in corso, non elide, anzi conferma, l'incisività della misura, perché concorre a posticipare nel tempo l'incremento di carriera.

Più specificatamente, in presenza di una sostanziale reiterazione di misure afflittive, la natura eccezionale e transitoria di una disposizione non può essere fatta derivare dalla sua scadenza nominale perché, se così fosse, si consentirebbe un'indeterminata ed indeterminabile compressione delle situazioni giuridiche incise, avallando complessivo arbitrio del legislatore, che violerebbe i criteri della certezza e prevedibilità delle norme giuridiche, con gravissime conseguenze in ordine ai rapporti giuridici in atto. In definitiva, a giudizio del Collegio, lo scrutinio della norma di cui si dubita; sotto il profilo della sua eccezionalità e temporaneità, deve essere condotto secondo ragionevolezza e con approccio sostanziale al piano degli effetti che la norma produce, anche in termini di prevedibilità della sua reiterazione nel tempo.



Osserva preliminarmente il Collegio come in passato la Corte costituzionale abbia già effettivamente scrutinato la legittimità di una normativa analoga a quella contestata nel presente giudizio.

Stabiliva infatti l'art. 7 del d. l. n. 384 del 1992, convertito in L. n. 438 del 1992, che “per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera”.

La Corte, dato atto che la normativa in questione era stata emanata “in un momento delicato della vita nazionale”, avente “la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica”, ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che il blocco “esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio”, (sentenza 18 luglio 1997, n. 245) affermando che la siffatta norma, nell'imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza, a condizione però che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso. La fattispecie di che trattasi non pare pertanto riconducibile ai citati precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale poiché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporaneamente circoscritte ad un solo anno, difetta ora nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.

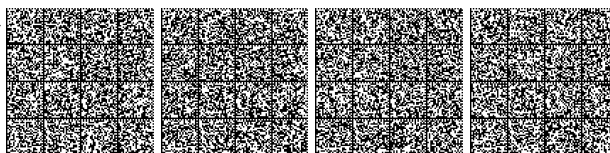
L'estensione del blocco alla maturazione delle classi e scatti di stipendio ad un triennio, crea infatti una vera e propria paralisi nella progressione stipendiale dei ricorrenti, non comparabile ai seppur gravosi effetti prodotti dal citato art. 7 d.l. 384/1992, che in quanto circoscritti ad un anno potevano essere considerati una limitata parentesi meramente temporanea, priva di un vero e proprio carattere di stabilità. Tanto più che le decurtazioni in esame, come visto, produrranno effetti anche sul trattamento di fine rapporto e sulla contribuzione pensionistica, diversamente da quanto invece disposto dal successivo comma 22 dell'art. 9 per il personale della magistratura, avvocati e procuratori dello Stato.

Pertanto, ad ulteriore conferma della natura non “eccezionale” e non “transeunte” della disciplina, si consideri come di recente il d.l. n. 98 del 2011, convertito nella l. n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b, preveda la “proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime”.

Va infine evidenziato, da ultimo, che la Corte costituzionale (sent. 11 ottobre 2012, n. 223) nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 c. 22 del medesimo decreto - legge 78/2010 avente ad oggetto l'omologo blocco stipendiale emergenziale disposto nei confronti della categoria dei magistrati con effetto nel triennio 2011-2013, per contrasto (anche) con l'art. 3 Cost., ha rilevato il superamento dei suesposti limiti costituzionali, trattandosi di misure “suscettibili di determinare effetti permanenti”. Tale affermazione, pur nell'ambito delle rilevate differenti garanzie costituzionali a tutela dell'autonomia della magistratura e del relativo trattamento economico, assume valenza generale, dovendo comunque gli interventi del legislatore di carattere emergenziale istitutivi di misure afflittive del trattamento economico del personale pubblico essere “temporalmente delimitati”, diversamente da quanto avvenuto con l'impianto predisposto dal legislatore con il decreto - legge in questione.

Per la ragioni sopra esposte il Collegio dubita pertanto della legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010, per violazione dell'art. 3 comma 2 Cost.

4.2. Quanto all'eccepito contrasto con il principio di eguaglianza tra categorie di lavoratori come si è già anticipato, il meccanismo delle “classi” e degli “scatti” dei docenti universitari è in corso di revisione ed è destinato ad essere radicalmente innovato, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, il cui art. 8 prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo adotti regolamenti “per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari”, introducendo, tra l'altro, la “trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale”; l'art. 6, comma 14, della stessa legge stabilisce che i nuovi “scatti” triennali non saranno più automatici, ma saranno attribuiti, previa richiesta dell'interessato accompagnata da una “relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte”, a seguito di una valutazione, demandata alle singole università, sull'insieme delle attività svolte dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si attribuisce alcuno scatto stipendiale e che “la richiesta di attribuzione dello scatto può essere letterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico”.



Sicché, già a partire dal 2011, gli scatti biennali e gli “automatismi” su cui pretende di incidere l’art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in l. n. 122 del 2010, sono destinati a scomparire, per essere sostituiti da un meccanismo del tutto diverso, che non solo presenta cadenza triennale anziché biennale, ma soprattutto non ha più alcun carattere di “automatismo”.

Sia l’art. 6, comma 14, sia l’art. 8 della legge n. 240 del 2010 richiamano e fanno espressamente salvo quanto disposto dal decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, e quindi anche le disposizioni dell’art. 9, comma 21, relative al “blocco” degli automatismi stipendiali; tuttavia la difesa dei ricorrenti dubita dell’interpretazione del menzionato rinvio, prospettando che per i docenti universitari il “blocco” dovrebbe essere applicato solo sino all’entrata in vigore — con l’emanazione dei relativi regolamenti — del nuovo regime di progressione economica, per scatti triennali ed a seguito di valutazione; ma potrebbe anche interpretarsi nel senso che in ogni caso, per l’intero triennio 2011 — 2013, non si darebbe luogo all’applicazioni di scatti stipendiali, e che il nuovo regime comincerebbe a decorrere solo dal 1° gennaio 2014.

L’analisi delle disposizioni di salvaguardia del blocco degli scatti contenute nei richiamati artt. 6 comma 14 della L. n. 240/2010 (a norma del quale “I professori e i ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fermo restando quanto previsto in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”) ed 8 (a norma del quale “Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, adotta un regolamento ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della presente legge, come determinato dagli articoli 36, 38 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, secondo le seguenti norme regolatrici”), a giudizio del Collegio rende plausibile solamente quest’ultima interpretazione, che è anche la più gravemente incisiva sulle posizioni dei ricorrenti: essendo la sospensione degli scatti volta a correggere non la dinamica della loro attribuzione, bensì la loro incidenza in termini economici sulle poste passive del bilancio statale, l’automatismo della loro attribuzione è requisito meramente descrittivo della fattispecie normativa e non qualificante, essendo indifferente — ai fini economici — la modalità di attribuzione degli incrementi retributivi.

Anche se, per i singoli interessati, l’attribuzione degli scatti stipendiali è eventuale — dipendendo dalle valutazioni previste dalla legge, dal momento che gli scatti non sono contingentati e la loro attribuzione non è comunque affidata a procedure selettive, tali da ridurre l’importo complessivo dell’incremento degli oneri per il personale, ai fini della previsione della spesa nel bilancio dello Stato — va comunque previsto (e conseguentemente garantito come approvvigionamento, a copertura delle relative poste passive) un finanziamento pari agli incrementi stipendiali spettanti a “tutti” coloro che potenzialmente sono in grado di conseguire gli scatti medesimi.

Pertanto, per effetto dell’art. 6, comma 4 ed 8 della legge nr. 240/2011, il nuovo regime degli scatti per i docenti universitari, pur entrando giuridicamente in vigore secondo le scadenze previste nella legge, resterà soggetto alla sospensione di cui all’art. 9, comma 21, del d. l. n. 78 del 2010, come convertito in l. n. 122 del 2010, e dunque avrà applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Ne deriva che la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita appare fortemente discriminatoria per i docenti universitari, perché li priva definitivamente di utilità economiche che erano acquisite nell’aspettativa del proprio trattamento economico, senza che essi (per il concorrente effetto della riforma) possano contare, allo scadere del blocco, come tutti gli altri dipendenti non contrattualizzati, della ripresa del più favorevole regime automatico dell’applicazione degli scatti stipendiali.

L’evidente disparità di trattamento che ne consegue fa dubitare della legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21, del d. l. n. 78 del 2010, anche in combinato disposto con gli artt. 8 e 6, comma 14, della legge n. 240 del 2010 (nella parte in cui tali ultime norme richiamano e fanno salvo il disposto dell’art. 9, comma 21, cit.), per violazione degli artt. 3, 97 e 36 Cost.

4.3. Sono violati infatti l’art. 3 cost. ed generale canone della ragionevolezza, in quanto i docenti universitari, pur abbandonando il meccanismo della progressione automatica, vengono sottoposti, al pari di altre categorie per cui tale meccanismo continua ad applicarsi, agli effetti del blocco di cui all’art. 9, comma 21 del d. l. n. 78 del 2010: che sia del tutto illogico ed iniquo applicare tale blocco, riferito per esplicito alle (sole) progressioni “automatiche”, anche a forme di progressione stipendiale che non presentano alcun automatismo, emerge peraltro anche dal confronto con la disciplina dettata per i magistrati dal comma 22 del medesimo art. 9, peraltro dichiarata incostituzionale con sentenza 223/2012.



La denunciata disparità di trattamento in danno del personale docente, che pure gode di specifiche garanzie costituzionali ai sensi degli artt. 9, 33 e 34 Cost., pare evidente specie nei confronti di altre categorie di personale in regime di diritto pubblico che invece ne sono prive (procuratori e avvocati generali dello Stato).

4.4. Ritiene altresì il Collegio di rilevare d'ufficio la questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 97 Cost. sotto due distinti aspetti: prima di tutto, perché la disparità di trattamento sopra evidenziata si traduce altresì in una violazione del principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa; in secondo luogo, perché le prescrizioni derivanti dal combinato disposto di cui all'art. 9 del d. l. n. 78 del 2010 ed agli artt. 6 e 8 della l. n. 240 del 2010 si traducono, di fatto, in uno slittamento in avanti di ben tre anni (a dopo il 2014) degli effetti di una riforma che, superando il sistema degli automatismi stipendiali a favore di una progressione economica legata alla valutazione dell'effettiva attività didattica e di ricerca svolta dal docente negli anni precedenti, è evidentemente volta ad introdurre meccanismi di premialità fondati sul merito, e quindi ad assicurare, come appunto prevede l'art. 97 Cost., il "buon andamento" e l'efficienza dell'amministrazione.

4.5. È violato, infine, l'art. 36 Cost., in quanto il meccanismo degli scatti, specie se legati ad una valutazione dell'attività effettivamente svolta, è posto a presidio anche del principio di proporzionalità tra la retribuzione percepita e la qualità e la quantità del lavoro effettivamente svolto dal docente.

Secondo i ricorrenti, che si affidano ad argomenti che il Collegio condivide, non si tratta di contestare il superamento dell'automatismo e l'accoglimento del diverso principio che fa derivare la progressione stipendiale da una valutazione sulla qualità e quantità del lavoro effettivamente prestato, che sono obiettivi pienamente da sostenere e riconoscere: ciò che invece risulta inaccettabile è che, nel momento stesso in cui si decide per una simile importante riforma, non si scelga di renderla sin da subito operante, ma di fatto se ne blocchino gli effetti per un intero triennio, ponendo arbitrariamente sullo stesso piano i docenti universitari e le altre categorie di personale "non contrattualizzato", per le quali ultime invece, una volta decorso il triennio, c.d. "automatismi" stipendiali riprenderanno a decorrere come prima.

Una corretta applicazione dei sopra indicati principi costituzionali avrebbe invece imposto di rendere sin da subito operante la riforma introdotta con la legge n. 240 del 2010, iniziando immediatamente a far dipendere il riconoscimento degli scatti stipendiali dalla valutazione dell'attività svolta dai docenti negli anni precedenti.

Non manifestamente infondato, a giudizio del Collegio, è il denunciato contrasto con l'art. 37 Cost. c. primo, assumendosi come detto ad una irragionevole discriminazione tra lavoratori che svolgono le medesime attività.

4.6. Quanto al contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.) di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53 Cost.) e di ingiustificata disparità di trattamento a danno dei docenti titolari delle classi stipendiali più basse, il Collegio osserva quanto segue.

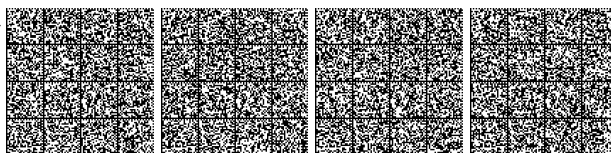
4.7. Ritiene il Collegio che la normativa in questione denoti una chiara natura tributaria, con conseguente dubbia compatibilità con i principi espressi dall'art. 53 Cost.

In merito, sussiste comunque la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda inerente le decurtazioni del trattamento economico aventi natura tributaria in quanto, ai sensi dell'art. 133 lett. "i" del cpa, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle "controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico".

La formulazione della norma è talmente ampia da ricomprendere ogni questione retributiva che trovi origine, causa oppure occasione nel rapporto di lavoro dei dipendenti non contrattualizzati, tra i quali rientrano i docenti universitari.

Coerentemente con tale impostazione, i ricorrenti evidenziano come l'applicazione di tale blocco determini sperequazioni interne, perché applica una misura indistinta a classi di stipendio disomogenee, senza considerare la complessiva e personale situazione reddituale dell'inciso; e provochi altresì un effetto chiaramente regressivo, perché colpisce in maniera maggiore le classi di stipendio più basse.

Con ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver premesso che "l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre" ha affermato che "la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale "tutti" (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), 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".



Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'“indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)”, che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa.

Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come “eccezionale”, avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili — e perciò dal palese “sapore” tributario — in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011 — 2013;

ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata “classe di persone”, ben guardandosi dall'operare nei confronti di “tutti” i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 cost. avrebbe richiesto.

Va evidenziato che, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 341/2000, nell'imposizione contributiva e fiscale deve essere osservato un criterio di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali individua un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva da assumere a presupposto di una imposta, anche se di natura temporanea o eccezionale (v. anche la sentenza n. 92/1963 della Corte costituzionale secondo cui “il primo comma dell'art. 53, nel sancire non già solo il dovere delle prestazioni tributarie, ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno, imponga al legislatore, oltre all'obbligo di non disporre prestazioni che siano in contrasto con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione a tutela della persona, altresì l'obbligo di commisurare il carico tributario in modo uniforme nei confronti dei vari soggetti, allorché sia dato riscontrare per essi una perfetta identità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge al fine dell'imposizione del tributo”, in omaggio “al principio generale di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione”).

Quanto sin qui ritenuto dal Collegio trova, nell'esposizione e nella trattazione dei ricorrenti, importanti ed ulteriori conferme.

Più precisamente, e seguendo le linee espositive dei ricorrenti si osserva quanto segue.

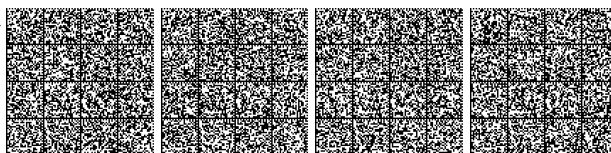
Prima di tutto, il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo (art. 24 l. n. 448 del 1998) influisce nella stessa misura percentuale praticamente per tutti i docenti, incidendo quindi nella medesima proporzione su tutti gli stipendi, a prescindere dalla loro consistenza, mentre, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, nell'imporre a tutti i docenti universitari un sacrificio in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica (che quindi deve ritenersi, a tutti gli effetti, una forma di “concorso” alle “spese pubbliche”), una Corretta applicazione, oltre che del principio di “capacità contributiva”, anche del criterio della “progressività” (art. 53 Cost.) avrebbe imposto una partecipazione più significativa, in termini percentuali, per coloro che sono titolari di stipendi più alti.

Né può essere utile a ripristinare un minimo di progressività in tale forma di concorso alle spese pubbliche, l'ulteriore e distinta misura di cui al comma 2 dell'art. 9 del d. l. n. 78 conv. l. n. 122 del 2010, che prevede, in aggiunta al blocco degli adeguamenti ed aumenti retributivi, ulteriori riduzioni (dal 5% al 15%) per gli stipendi superiori ai 90.000 euro lordi: ed infatti, stanti gli attuali livelli delle retribuzioni complessive, dei docenti universitari, tale misura non colpisce che poche classi di stipendio (le più alte) dei soli professori ordinari a tempo pieno. Per altro, tale norma è stata recentemente dichiarata incostituzionale (sent. 223/2012) per contrasto con gli art. 3 e 53 Cost.

Se dunque è già discutibile, alla luce del criterio di “progressività” che deve informare il sistema tributario nel suo complesso, l'imposizione di un sacrificio che colpisce nella medesima misura percentuale tutti i redditi, a prescindere dalla loro consistenza, il meccanismo diviene del tutto irragionevole e discriminatorio nel momento in cui al blocco degli “adeguamenti” retributivi di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998 si aggiunge l'ulteriore misura rappresentata dal blocco degli aumenti derivanti dagli “scatti” stipendiali.

Qui il meccanismo diviene ancora più irragionevole, in quanto non solo non rispetta alcun criterio di progressività ma, al contrario, produce un effetto addirittura regressivo, colpendo in misura maggiore proprio gli stipendi più bassi.

Come si è già accennato, infatti, gli “scatti” stipendiali conseguenti alla maturazione delle diverse “classi” di stipendio non operano in modo omogeneo, ma sono profondamente diversificati, decrescendo con il progredire dell'anzianità di ruolo.



In particolare:

per i docenti confermati a tempo pieno, sino alla classe 06 la progressione economica si articola su scatti biennali dell'8%, calcolati sempre sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 00; a partire dalla classe 07 e sino alla classe 14, la progressione biennale è del 6%, calcolato sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 06; sulle classi successive alla 14, lo scatto biennale è invece solo del 2,5%, calcolato sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 14;

per i docenti a tempo definito, invece, se la progressione biennale per le classi sino alla 06 è sempre dell'8%, sulle classi successive alla 06 compete lo scatto del 2,5% biennale, calcolato sempre sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 06;

infine, per i docenti in attesa di conferma e i professori straordinari, è previsto un aumento retributivo del 2,5% al compimento del 1° biennio; in più, per i soli ricercatori non confermati, al 2° anno, è previsto l'adeguamento della retribuzione al 70% di quella annua lorda del professore associato non confermato a tempo pieno alla classe 00.

È quindi palese che, a seguito del blocco degli scatti, l'effetto sulle retribuzioni è di gran lunga più incisivo sulle classi di stipendio più basse: basti pensare che, per un ricercatore non confermato, gli effetti al 2014 del blocco, nel suo complesso, in termini di mancato aumento della retribuzione che sarebbe spettata a legislazione invariata, si traducono in un mancato aumento che oscilla tra il 34% e il 26% della retribuzione; man mano che l'anzianità aumenta, invece, l'effetto si riduce, scendendo progressivamente al di sotto il 20%.

Anche per i professori di prima e seconda fascia, si constata una ben diversa incidenza dei mancati aumenti, che dal 23 — 25% scendono poi, con l'anzianità, a livelli ben inferiori, sino a sotto il 15%.

Oltre ad operare in senso chiaramente regressivo, come sopra illustrato, l'imposizione di una contribuzione personale pari al blocco degli scatti stipendiali comporta una disparità interna in termini monetari, perché colpisce in maniera diversa gli incisi a seconda di quando hanno maturato l'ultimo scatto (chi l'ha maturato nel 2009 lo perde due volte, mentre chi l'ha maturato nel 2010 ne risente per una sola volta).

Ne deriva un mancato aumento dello stipendio che incide in maniera assolutamente diversa su soggetti che, ancorché in situazione sostanzialmente identica, sono chiamati a contribuire al sacrificio imposto in maniera ed in quantità diversa, a seconda di un mero indicatore temporale e non certo in relazione ad una differente capacità contributiva.

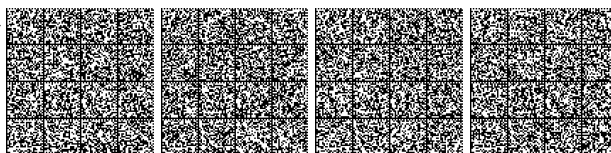
Mette conto infine evidenziare come di recente la Corte costituzionale (sent. 223 del 11 ottobre 2012) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 c. 2 del medesimo decreto - legge 78/2010, avente ad oggetto tagli, con riferimento al triennio 2011 - 2013, al trattamento economico del personale pubblico per la parte eccedente gli importi superiori a 90.000 euro lordi annui, per contrasto con gli artt. 53 e 3 Cost., trattandosi di prelievo di natura tributaria del tutto irragionevolmente imposto nei confronti della sola categoria dei dipendenti pubblici, per la quale il prelievo imposto determina un irragionevole effetto discriminatorio. Secondo la Consulta, "l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è infatti suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche ricorso strumenti eccezionali....*omissis*.... Tuttavia è compito dello Stato garantire anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale certo non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale".

Parimenti natura tributaria, per la Consulta, ha la decurtazione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 L. 27/1981, imposta dall'art. 9 c. 22 del citato d.l. 78/2010 per il personale di magistratura.

È quindi evidente l'illegittimità costituzionale del citato art. 9 del d. l. n. 78 del 2010, per violazione degli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost.

4.8. L'art. 3 Cost. è violato, infatti, sia nel momento in cui si colpiscono in misura differenziata e più penalizzante i titolari di stipendi più bassi, sia nel momento in cui si introduce l'ulteriore, ingiustificata diversità di trattamento tra coloro che, nel triennio di "blocco", avrebbero maturato due scatti stipendiali e coloro che invece ne avrebbero maturato solamente uno.

4.9. Per le stesse ragioni deve ritenersi altresì violato l'art. 97 Cost., sia sotto il profilo dell'imparzialità dell'amministrazione, sia sotto profilo per principio di buon andamento, dal momento che vengono penalizzati i docenti e ricercatori più giovani, in pieno contrasto con le conclamate esigenze di svecchiamento del corpo docente e di valorizzazione delle nuove risorse. Con ciò, peraltro, arrecando un ulteriore grave *vulnus* alle giovani generazioni di ricercatori, già tanto penalizzate nel Paese.



4.10. E' altresì violato l'art. 36 della Costituzione, sotto il profilo della proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e qualità del lavoro prestato, da momento che tanto gli adeguamenti di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998, quanto i meccanismi di progressione dello stipendio legati a "scatti" e "classi" sono evidentemente finalizzati ad assicurare e a mantenere tale proporzionalità.

4.11. E' infine violato anche l'art. 53 Cost., dal momento che il sacrificio che viene imposto ai docenti come ad altre categorie di pubblici dipendenti, in nome di esigenze di contenimento della spesa, rappresenta senz'altro una forma di concorso di tali categorie alle spese pubbliche, e quindi deve rispettare tanto il principio generale di progressività (che è violato nel momento in cui il blocco degli adeguamenti colpisce, nella stessa misura percentuale, tutti i docenti, a prescindere dal loro reddito) quanto e soprattutto il principio di capacità contributiva (manifestamente violato in presenza di un intervento, come quello sulle "classi" e gli "scatti" di stipendio, che come si è visto colpisce in misura percentualmente più elevata proprio i titolari degli stipendi più bassi).

A voler negare la natura tributaria della disposizione in esame, e considerandone gli effetti sul solo piano stipendiale, devono formularsi ulteriori rilievi circa la compatibilità costituzionale della norma.

Il meccanismo introdotto con l'art. 9, comma 21, comporta l'esclusione di qualsiasi recupero successivo degli scatti, rispetto ai "meccanismi di adeguamento retributivo", di cui all'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; ogni possibilità di recupero è poi esclusa anche per quanto attiene alla "maturazione delle classi e degli scatti di stipendio", e l'anzianità di servizio riprenderà a decorrere, a partire dal 2014, come se il triennio 2011 — 2012 — 2013 non fosse mai esistito.

Ne deriva che non solo per il triennio in esame ciascun docente non gode né dei meccanismi di adeguamento retributivo né degli aumenti automatici legati all'anzianità, ma, a partire dal 2014, i meccanismi di adeguamento e gli scatti riprenderanno a decorrere, saltando del tutto lo stesso triennio, i cui effetti sull'anzianità di carriera e sui correlati istituti saranno perduti definitivamente.

Si genera così un'evidente alterazione del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998, finalizzato a salvaguardarne il valore reale rispetto all'aumento del costo della vita; ne consegue la violazione, per irragionevolezza ed illogicità, degli artt. 3, 36 e 97 per le ragioni esposte in epigrafe.

Pertanto, quando in passato si è ritenuto di dover intervenire sui meccanismi di "adeguamento retributivo" di cui all'art. 24 della l. n. 448 del 1998 per ridimensionarne temporaneamente la portata (in misura e con effetti, peraltro, nettamente più modesti di quanto accade oggi), è stato previsto espressamente che, pur rimanendo esclusa la corresponsione di arretrati, l'adeguamento riprendesse a decorrere al cessare della misura temporanea, senza cancellare gli effetti del tempo decorso (*cfr.* l'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - finanziaria 2007; l'art. 69 del d. l. n. 112 del 2008).

L'irragionevolezza della preclusione si apprezza maggiormente con la comparazione delle posizioni dei dipendenti "contrattualizzati", per i quali non sembra essere operante il medesimo vincolo.

4.12. Non manifestamente infondata, a giudizio del Collegio, è anche la denunziata violazione dell'art. 77 Cost., non presentando il d.l. 78/2010 in cui è inserito l'avversato art. 9 comma 21, i presupposti tipici della "necessità e dell'urgenza".

L'esigenza di controllo della finanza pubblica non appare di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare la necessità ed urgenza di provvedere con norme primarie a disciplinare fattispecie, concrete, tanto più ove si consideri che la norma con riferimento alla quale si solleva la questione di costituzionalità ha lo scopo di produrre effetti a distanza di oltre sei mesi dal momento della sua adozione e della sua entrata in vigore. L'art. 9 comma 21 della legge n. 122/2010 converte in legge una norma che è entrata in vigore, grazie all'impiego dello strumento del decreto legge, il 31 maggio dello stesso anno e che produrrà effetti per gli anni 2011, 2012 e 2013, essendo così evidente che le disposte correzioni alle politiche di spesa pubblica presentano effetto differito rispetto al momento dell'entrata in vigore del decreto - legge.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i vizi di illegittimità del decreto legge, tra cui quello di adozione al di fuori dei casi di necessità ed urgenza, non sono fatti salvi con l'adozione della legge di conversione, bensì permangono nella persistente capacità di viziare l'intervento normativo dell'esecutivo (Corte costituzionale sentenze nn. 171/2007, 128/2008, 335 e 367/2010).

La mancanza "evidente" di quei presupposti configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto - legge, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione (Corte costituzionale sentenze 25 novembre 2003 n. 341; n. 29/1995).



Ancora, “il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d’urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità” deve “risultare evidente”, e tale difetto di presupposti, “una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge” (Corte Cost. sent. 128/2008); la Corte ha escluso, con ciò, l’eventuale efficacia sanante di quest’ultima, dal momento che “affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”.

Alla luce delle suesposte considerazioni, una volta acquisito che il giudizio di legittimità costituzionale riguarda anche i presupposti della decretazione d’urgenza, ne consegue la non manifesta infondatezza dell’eccezione di incostituzionalità anche sotto il profilo del contrasto con l’art. 77 Cost.

4.13. Infine, ritiene il Collegio non manifestamente infondata anche la denunciata violazione da parte della norma tacciata di incostituzionalità, del combinato disposto degli artt. 3 c. 2, 9 c. 1, 33 e 34 Cost.

Le forti decurtazioni stipendiali che come visto penalizzano irragionevolmente il personale docente, si pongono in contrasto anche con le suesposte norme costituzionali, le quali testimoniano la rilevanza sul piano sostanziale della valorizzazione della ricerca scientifica e dell’insegnamento: in particolare, la centralità della ricerca scientifica è richiamata persino all’interno dei principi fondamentali (art. 9 c. 1 Cost.) secondo cui “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica”.

4.14. Mette conto evidenziare, in relazione a tutti i profili di contrasto della legge sospetta di incostituzionalità, l’impossibilità per questo giudice di risolvere in via interpretativa gli ipotizzati dubbi di compatibilità costituzionale, in relazione all’univoco tenore letterale della legge, che segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (*ex multis* Corte Cost. sent. n. 26/2010).

5. Tanto premesso, ai sensi dell’art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale amministrativo regionale solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito in l. 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 cod. proc. amm. ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21, del d.l. 31.5.2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in L. 30.7.2010 n. 122 in relazione agli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

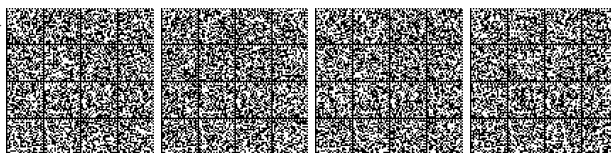
Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all’esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi degli artt. 79 ed 80 cod. proc. amm.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2013.

Il Presidente: LAMBERTI

L’estensore: AMOVILLI



N. 124

Ordinanza emessa il 21 marzo 2013 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di B.C. ed altri

Reati e pene - Responsabilità professionale dell'esercente le professioni sanitarie - Previsione che l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve - Previsione che comunque resta fermo l'obbligo di cui all'art. 2043 cod. civ. - Denunciata interpretazione incerta e contraddittoria della formula legislativa - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tassatività e di finalità rieducativa della pena - Disparità di trattamento tra operatori sanitari, a seconda della osservanza o meno da parte loro delle linee guida - Conseguente lesione della libertà del pensiero scientifico, della libertà di ricerca e di sperimentazione medica - Incongrua e ingiustificata applicabilità della disposizione non solo ai medici ma a qualsiasi esercente la professione sanitaria - Disparità di trattamento nel caso in cui l'evento lesivo dovesse realizzarsi con la cooperazione colposa con soggetti diversi dagli operatori sanitari - Violazione del principio di ragionevolezza per l'applicabilità della disposizione anche nel caso di violazione di norme in materia di sicurezza del lavoro - Lesione dei principi a tutela della persona offesa - Trattamento differenziato e sostanzialmente privilegiato rispetto agli altri dipendenti dello Stato nel caso di sanitari dipendenti pubblici - Violazione del principio di tassatività per la mancanza di criteri certi di individuazione delle linee guida.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 27, 28, 32, 33 e 111.

IL TRIBUNALE

Il Giudice nel procedimento penale nei confronti di A. M. B. C. M. N. D'A. R. nn. 5853/11 rg. Dib ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale

Premesso che:

1) Si procede per il reato di lesioni personali gravi che, secondo l'imputazione, sarebbe stato commesso dagli imputati, nella loro rispettiva qualità di operatori sanitari all'interno dell'Istituto O. G. di Milano, per aver cagionato alla paziente R. L., lesioni con colpa generica e per violazione dell'arte medica.

2) In via preliminare si costituiva parte civile la persona offesa ed agiva civilmente sia nei confronti degli imputati sia nei confronti del responsabile civile Istituto O. G. s.p.a. di Milano. Sicché si procedeva allo svolgimento del dibattimento per l'accertamento anche della responsabilità civile degli imputati e dell'istituto convenuto.

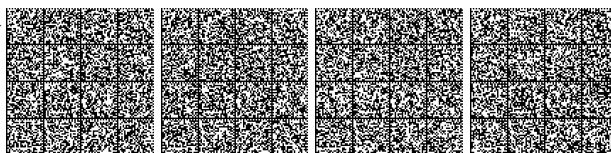
3) Esaurita l'istruttoria dibattimentale, nelle more della discussione finale, entrava in vigore l'art. 3, d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 che al comma 1 recita: "L'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve. In tali casi resta comunque fermo l'obbligo di cui all'articolo 2043 del codice civile. Il giudice, anche nella determinazione del risarcimento del danno, tiene debitamente conto della condotta di cui al primo periodo".

Tale disposizione prosegue prevedendo un sistema di agevolazione assicurativa per gli esercenti le professioni sanitarie e una tabella per le somme dovute a titolo di risarcimento con il rinvio agli articoli 138-139 d.lvo 209/05.

OSSERVA

La nuova disposizione normativa:

- 1) Riguarda soltanto e tutti i soggetti che esercitano una professione sanitaria nello svolgimento della propria attività;
- 2) Comporta l'esonero della responsabilità penale per colpa lieve, purché l'operatore sanitario si attenga alle linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica;
- 3) Lascia invariata la responsabilità aquiliana ex art. 2043 cc;



4) Obbliga il giudice nella “determinazione del risarcimento del danno”, *rectius* nella determinazione del danno cagionato a tener conto della condotta lievemente colposa.

In breve l'art. 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 prevede una norma ad *professionem* delineando un'area di non punibilità riservata esclusivamente a tutti gli operatori sanitari che commettono un qualsiasi reato lievemente colposo nel rispetto delle linee guida e delle buone prassi.

La formulazione, la delimitazione, la *ratio* essendi, le conseguenze sostanziali e processuali di tale area di non punibilità appaiono stridere con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 111 Cost.

1) La formula “non risponde penalmente” e la violazione degli artt. 3 e 25 Cost.

Una serie di dubbi sul rispetto del principio di ragionevolezza e di tassatività sorgono dalla locuzione per cui l'operatore sanitario “non risponde penalmente per colpa lieve”.

Il legislatore ha ricavato l'area di non punibilità degli esercenti la professione sanitaria trapiantando un grado di colpa (sempre parametro di determinazione della pena ai sensi dell'art. 133 *cp*) in una equivoca funzione esimente.

Il trapianto crea una crisi di rigetto quando l'interprete tenta di inquadrare l'esimente nella teoria generale del reato.

La corretta collocazione della deresponsabilizzazione nell'ambito della struttura del reato è necessaria almeno per coordinarla con le conseguenze delle diverse formule assolutorie dettate dal codice di procedura penale (artt. 529 ss. e 652 *cpp*), nonché per orientarsi nell'entità del risarcimento del danno (come pretese dalla seconda parte del medesimo comma 1).

Al riguardo la generica formula legislativa consente diverse e confliggenti interpretazioni.

a) Secondo un'interpretazione letterale si potrebbe ritenere che non v'è colpa lieve nell'operatore sanitario che si attenga alle linee guida e alle buone pratiche.

Ma nel medesimo comma il legislatore riconferma la responsabilità civile per l'illecito extracontrattuale dell'operatore sanitario e impone al giudice di considerare la condotta colposa nella valutazione del danno. Se il legislatore avesse voluto escludere ope /els la colpa lieve dell'operatore sanitario che si attenga alle linee guida e alle buone pratiche, verrebbe meno tale colpa anche sul piano civilistico; quindi anche il requisito soggettivo minimo per la risarcibilità del danno cagionato in base all'art. 2043 cc. Di conseguenza se si ritenesse che la condotta dell'operatore sanitario fosse priva di minima colpevolezza, in base alla prima parte del comma 1 della norma in parola, la seconda parte dello stesso comma non avrebbe ragion d'essere; cosicché il legislatore sarebbe caduto in una grave contraddizione nell'ambito dello stesso comma.

b) Diversamente, secondo un'interpretazione letterale razionale, si potrebbe ritenere che il comportamento del sanitario è predicato dalla colpa lieve ma non è punibile.

Il legislatore avrebbe voluto stabilire una causa di non punibilità in senso stretto per cui l'operatore sanitario che si attenga a quelle indicazioni scientifiche, pur essendo in colpa pur dovendo risarcire il danno cagionato in base all'art. 2043 cc, non merita la sanzione penale.

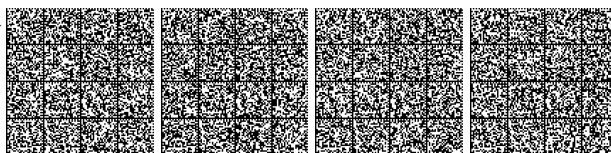
Avere sostanzialmente depenalizzato la colpa lieve per gli operatori sanitari comporta l'impossibilità di punire chi ha cagionato un reato con colpa, rendendo concreto il rischio che la norma cautelare voleva evitare; e di conseguenza non si consente la rieducazione dell'autore dello stesso.

Entrambe le letture della formula “non risponde penalmente per colpa lieve” sono sostenibili ma portano a diverse e antinomiche collocazioni dommatiche; si tratta quindi di una formula criticamente equivoca, non superabile con una mera attività ermeneutica; che evidenzia un dato normativo impreciso, indeterminato e quindi in attrito con il principio di ragionevolezza e di tassatività, *sub specie*, del principio di legalità ex artt. 3 e 25 comma 2 Cost. nonché un *vulnus* del principio costituzionale ex art. 27 Cost.

2) La definizione di colpa lieve

Il limite della colpa lieve è il punto più debole della normativa in parola: sconosciuta al nostro diritto penale la definizione di colpa lieve ex art. 133 *cp* è un grado della colpa da valutare obbligatoriamente per la quantificazione della pena.

La novella in parola considera la colpa lieve il limite massimo dell'esimente. Pertanto al cittadino, all'operatore sanitario prima ancora che al giudice, il legislatore ha il dovere di dettare una definizione che non sia consegnata all'arbitrio ermeneutico, pena la violazione del principio di tassatività.



Non c'è dubbio che la dottrina ha offerto in questi decenni varie definizioni della colpa lieve ma si è sempre trattato di studi che non hanno avuto nella giurisprudenza un sostanziale accoglimento. Non si deve trascurare infatti che la giurisprudenza in ordine ai fatti colposi ha soltanto raramente ricavato la definizione di colpa lieve e sempre soltanto ovviamente ai fini di determinazione del quantum della pena, non di determinazione dell'an della responsabilità.

Nel caso della norma *de qua* il legislatore, ha inteso spostare la soglia della punibilità fissandone il limite attraverso il riferimento al grado di colpa, ma la considerazione che tale limite riguarda tutti i reati colposi, commessi da una categoria ampia di soggetti, nell'esercizio della loro attività professionale, comporta ancor di più la necessità di tassativi, determinati, precisi parametri normativi, primari o subprimari, idonei a delimitare il discrimen della punibilità. È ancora più insidioso rimettere alla discrezionalità del giudice l'interpretazione e l'applicazione di tale formula in un contesto normativo in cui gli altri elementi della fattispecie presentano ampie falle sul piano della precisione, determinatezza e tassatività della fattispecie

Quindi anche per l'assenza di qualsiasi riferimento normativo per il concetto di colpa lieve, la disposizione appare in violazione del principio di tassatività ex art. 25 comma 2 Cost.

3) La *ratio legis* e la violazione degli artt. 3 e 33 cost

Le ragioni della non punibilità dell'operatore sanitario, che si sia attenuto alle linee guida e alle buone pratiche della comunità scientifica, sono da ricercare probabilmente nella preoccupazione del legislatore per la cosiddetta medicina difensiva, cioè per l'atteggiamento della Classe medica e adotta scelte terapeutiche e/o diagnostiche, motivate dalla paura per le Conseguenze penali e per mettersi al riparo da richieste risarcitorie, che non necessariamente corrispondono all'interesse del paziente.

La *ratio legis* consistente nel superamento della cosiddetta medicina difensiva, però, è stata tradita dal legislatore poiché, con un intervento così formulato, produce un risultato che rischia di burocratizzare le scelte del medico e quindi di avvilire il progresso scientifico.

Anche a voler limitare questa osservazione al campo degli operatori medici (ma la norma si estende a tutti gli operatori sanitari) si consideri che la norma *de qua* deresponsabilizza penalmente soltanto chi si attiene alle linee guida e alle buone prassi con l'effetto di inibire e atrofizzare la libertà del pensiero scientifico, la libertà di ricerca e di sperimentazione medica, la libertà terapeutica che costituisce una scelta del medico e del paziente, perché confina ogni scelta diagnostica e/o terapeutica all'interno di ciò che è stato già consacrato e cristallizzato dalle linee guida o dalle buone prassi.

L'area di non punibilità è ingiustificatamente premiale per coloro che manifestano acritica e rassicurante adesione alle linee guida o alle buone prassi ed è altrettanto ingiustificatamente avvilente e penalizzante e per chi se ne discosta con una pari dignità scientifica.

Si consideri inoltre che il sistema delineato dalla norma in parola sostanzialmente promuove la produzione di linee guida perché costituiscono il perimetro della non punibilità entro il quale l'operatore sanitario trova riparo venendo graziato dalla colpa lieve. Quindi induce alla costituzione e alla redazione di linee guida o comunque all'individuazione di buone pratiche da codificare, automaticamente bloccando l'evoluzione del pensiero scientifico e la sperimentazione clinica.

La conseguenza di tale irragionevole e quindi iniquo trattamento è la repressione e compressione della libertà del sapere e dello sviluppo scientifico.

Sotto questo profilo la norma *de qua* appare violare gli artt. 3 e 33 Cost. laddove garantiscono in modo equo e ragionevole le pari condizioni della libertà dell'arte, della scienza e del relativo insegnamento.

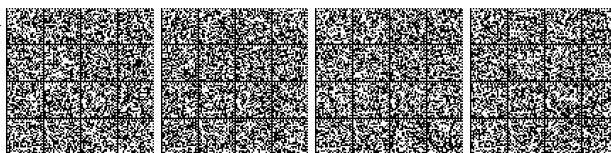
4) L'applicazione a tutti gli operatori sanitari per qualsiasi reato colposo e la violazione dell'art. 3 Cost.

La norma *de qua* si riferisce a qualsiasi esercente la professione sanitaria.

Non v'è dubbio quindi che in tale locuzione normativa non rientrano soltanto i medici ma tutti gli operatori sanitari: veterinari, farmacisti, biologi, psicologi, operatori socio sanitari, operatori di assistenza sanitaria etc.

Si tratta di una dilatazione dell'ambito soggettivo di applicabilità che modifica la portata e stravolge la *ratio* giustificativa di tale norma eccezionale.

Se è vero che l'eccezionalità della norma non consente l'applicazione analogica ad altre categorie, è anche vero che l'applicazione della medesima a tutte le categorie di operatori sanitari non costituisce nemmeno un'interpretazione estensiva un'interpretazione diretta della lettera normativa.



La nuova disposizione si rivolge anche soggetti privi del compito di adottare scelte terapeutiche e/o diagnostiche (quindi estranei al tema della medicina difensiva) che pur fanno parte della categoria degli operatori sanitari.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'applicazione diretta della disposizione anche ai medici veterinari la cui professione non ha riguardo alla salute umana.

Queste ultime due considerazioni portano ad evidenziare che il legislatore ha tradito, con l'ambito soggettivo di applicabilità della norma, la stessa *ratio* di tutela dalla medicina difensiva, cioè di scelte terapeutiche e/o diagnostiche improntate al prudente allontanamento di rischio penale e civile per reati contro la persona.

Invero la norma riguarda anche soggetti che non esercitano scelte terapeutiche e/o diagnostiche e soggetti che non hanno alcuna competenza diretta con la salute umana.

Si osservi che l'esonero dalla responsabilità penale, comunque qualificato, non riguarda soltanto i reati contro la persona ma qualsiasi reato colposo allargando il raggio di non punibilità fino a comprendere qualsiasi fatto commesso con colpa lieve di qualsiasi operatore sanitario.

Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui linee guida riguardanti l'attività radiologica, l'attività medica iperbarica, l'attività di laboratorio clinico (con uso di sostanze, prodotti, reagenti chimici) indichino dei comportamenti che però per colpa lieve provochino un incendio o un disastro.

Si pensi ancora all'ipotesi di un'attività lievemente colposa del medico veterinario che provochi un'epidemia.

Un'infinità di condotte, quindi, rientrano nella disposizione in parola, e possono non riguardare il tema della medicina difensiva e tanto meno quello della salute umana.

Siffatta dilatazione è aberrante, incongrua e ingiustificata rispetto alla *ratio*, delineando in modo quasi illimitato la non punibilità di una serie tanto vasta di ipotesi da non trovare una ragionevole spiegazione dell'esenzione di pena (comunque qualificata) nell'osservanza delle linee guida o delle buone prassi,

In definitiva anche sotto questo profilo si appalesa la violazione dell'art. 3 Cost.

5) La cooperazione colposa con soggetti diversi dagli operatori sanitari.

La non punibilità in parola costituisce una norma esimente soggettiva applicabile soltanto agli operatori che esercitano una professione sanitaria.

Nel caso in cui un evento lesivo dovesse realizzarsi per la cooperazione colposa di un sanitario e di un soggetto con una diversa qualifica (ad esempio un amministratore che non ha predisposto la struttura, il materiale, i prodotti, l'organizzazione idonea ad evitare l'evento lesivo) si porrebbe seriamente, nel caso di medesimo grado di colpa lieve, la disparità di trattamento e la sostanziale ingiustizia tra i due cooperanti.

È vero che il diverso titolo di colpa può comportare due atteggiamenti diversi da parte di due soggetti che operano per colpa lieve nella produzione dello stesso evento lesivo, ma è anche vero che sanitario - attenutosi alle linee guida o alle buone prassi - godrebbe della non punibilità soltanto in quanto, esercente la professione sanitaria; mentre il soggetto che ha con colpa lieve cooperato con il sanitario (adeguatosi alle linee guida), continua a rispondere del medesimo reato colposo da cui invece il sanitario è proscioltto.

Anche sotto questo profilo si appalesa la violazione dell'art. 3 Cost.

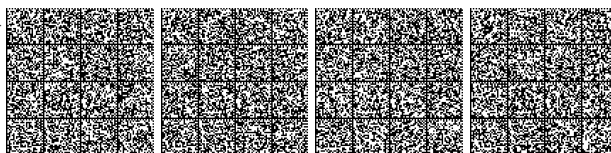
6) La responsabilità dell'operatore sanitario nel caso di violazione di norme in materia di sicurezza del lavoro.

Dalla natura eccezionale dell'articolo 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 deriva la forza derogatoria rispetto ad altri profili responsabilità penale colposa che gravano sui medesimi soggetti.

Non si deve trascurare infatti che tra gli esercenti la professione sanitaria, in base alle funzioni loro assegnate e alla posizione gerarchico-funzionale assunta, vi sono normalmente soggetti che ricoprono la funzione di datore di lavoro, dirigente, preposto o comunque lavoratore ai sensi dell'art. 2 lett. a), b), d), e) d.lvo 81/08.

È indubbio che l'attività lavorativa sanitaria rientra nel concetto di "svolgimento della propria attività" e pertanto gli operatori sanitari assumono di regola una posizione di garanzia nei confronti sia dei lavoratori che frequentino il luogo di lavoro sia dei soggetti presenti, ospitati, protetti o garantiti all'interno di una struttura sanitaria. Il termine "attività" comprende qualsiasi tipo di atto svolto nell'esercizio delle proprie funzioni: non soltanto l'attività sanitaria in senso stretto ma tutti i tipi di attività legate all'esercizio della professione sanitaria e quindi anche all'attività inerente la posizione di garanzia.

Nell'esercizio di tale funzione quindi un esercente la professione sanitaria deve anche osservare le norme poste a tutela della sicurezza del lavoro, tra le quali vi sono anche le linee guida e le buone prassi previste dagli artt. 2 lett. v) e z), 6 lett. d), 9 lett. i) e l) d.lvo 81/08.



Si noti che in tale contesto normativo la previsione di buone prassi o di linee guida, mediante un procedimento amministrativo di raccolta, verifica, validazione, normazione, pubblicità etc, costituisce per il dirigente, il preposto, il lavoratore un ulteriore obbligo a cui attenersi in modo specifico.

Comunque nel caso in cui un qualsiasi datore di lavoro, dirigente, preposto, lavoratore, anche nel settore sanitario, pur rispettando le linee guida e le buone prassi, commetta un reato per colpa generica o per colpa specifica, ancorché per colpa lieve, risponde di tale reato (sia esso delitto di qualsiasi genere, anche contro la persona, sia esso contravvenzione).

È evidente, quindi, il trattamento eccezionale ad *professionem* riservato a tutti e soltanto agli operatori sanitari, anche nel caso in cui esercitino le funzioni di garanzia loro assegnate in materia di sicurezza del lavoro, in forza del quale non risponderebbero per colpa lieve anche dei reati commessi con violazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro.

Tale trattamento penale speciale, sostanzialmente contraddittorio e ingiustificato, è letteralmente consentito dalla formula utilizzata dal legislatore nell'articolo 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 laddove prevede l'esonero da responsabilità penale per l'esercente la professione sanitaria "che nello svolgimento della propria attività..." commetta un reato per colpa lieve, non lasciando spazio all'imputazione per colpa generica o per altri profili di colpa specifica.

In considerazione dell'esonero di responsabilità esteso a tutti i reati colposi si crea un grave attrito con i principi costituzionali di ragionevolezza, sub specie di uguaglianza, almeno sotto due profili:

1) sul piano dell'eguaglianza della responsabilità nonché del rispetto di tutte le direttive europee poste alla base dell'attuale normativa in materia di sicurezza del lavoro. Infatti nessuno di tali principi costituzionali ed europei autorizza l'esonero di responsabilità per colpa lieve.

2) sul piano della contraddizione ingiustificabile e intrinseca al quadro generale della responsabilità di tali soggetti nel momento in cui esercitano una posizione di garanzia.

Infatti contemporaneamente, per i medesimi profili di colpa lieve, l'operatore sanitario anche per le buone prassi o le linee guida - dettate ad es. in forza degli artt. 2 lett. v) e z), 6 lett. d), 9 lett. i) e l) D.lvo 81/08 risulterebbe esente da responsabilità penale (in forza dell'art. 3 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12).

A sanare tale evidente depenalizzazione anche per le posizioni di garanzia in materia lavoristica, per una sostanziale convergenza all'interno della medesima posizione di garanzia, non basta osservare che le linee guida, e le buone pratiche accettate dalla comunità scientifica si riferiscono soltanto all'attività medico chirurgica o comunque all'attività terapeutica e/o diagnostica.

Infatti è sufficiente considerare che le linee guida e le buone prassi nell'ambito medico si riferiscono non soltanto a protocolli diagnostici e terapeutici ma anche a strumenti, procedure, materiali, uso di attrezzature, sostanze, prodotti, organizzazione dell'attività sanitaria che riguardano sempre il risultato scientifico, la sicurezza del paziente, la sicurezza delle persone e delle strutture, per il conseguimento dell'obiettivo clinico, terapeutico o diagnostico.

Si pensi ad esempio alle procedure, accettate dalla comunità scientifica internazionale, in materia di esami radiologici o di trattamenti medici iperbarici, laddove ogni profilo operativo è previsto a tutela non soltanto del paziente ma anche dell'incolumità di tutte le persone che operano in quell'ambiente, dei beni, delle strutture e in genere della sicurezza e dell'efficienza del servizio; di talché nel caso di colpa lieve, l'esercente la professione sanitaria, che nello svolgimento di tale attività diagnostica o terapeutica, si sia attenuto a tali linee guida, non risponderebbe penalmente in base all'articolo 3 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 ma risponderebbe contemporaneamente in base alla normativa specifica in materia di sicurezza del lavoro.

Il conflitto di norme deporrebbe comunque per applicazione della norma speciale, e più favorevole, dell'articolo 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 con conseguente disapplicazione di qualsiasi tutela penale in materia di sicurezza.

Residuano, quindi, forti dubbi circa il rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

7) La tutela della persona offesa

Un'importante ingiusta conseguenza norma in parola riguarda la tutela della persona offesa la quale a prescindere dal tipo di reato e dall'entità dei danni cagionati dall'operatore sanitario che ha assunto una condotta lievemente colposa - non può ricevere protezione alcuna in sede penale ma soltanto in sede civile in base all'art. 2043 cc.

Si tratta di un grave vuoto di tutela in sede penale che impedisce a un soggetto colpito da un atteggiamento lievemente colposo dell'operatore sanitario di agire anche per chiedere la condanna di quest'ultimo.



E non può considerarsi fungibile la possibilità di ricorrere al giudice civile per un illecito aquiliano.

La tutela penale e quella civile non possono considerarsi di certo fungibili soprattutto per la persona offesa che nel caso del procedimento penale può avvalersi dell'azione pubblica, accodarsi all'acquisizione probatoria del pubblico ministero e quindi fruire di una attività investigativa che altrimenti non potrebbe sostenere con una mera azione civile.

Si aggiunga l'evidente disparità di trattamento fra le persone offese che — subiscono un danno da reato commesso con colpa lieve da parte di un operatore sanitario (con conseguente assenza totale di tutela penale), e soggetti che subiscono il medesimo fatto e danno da soggetti diversi dagli operatori sanitari o da soggetti che concorrono con gli operatori sanitari (con possibilità di esercitare pienamente l'azione civile nel processo penale o i diritti della persona offesa ex artt. 74 ss e 90 ss. *c.p.p.*).

L'assenza di tutela penale comporta lo svilimento e lo svuotamento di ogni spazio per la persona offesa nel procedimento penale, specificamente (ma non soltanto) nel caso di danno alla salute.

Tale conseguenza evidenzia sul piano sostanziale l'ingiustizia e l'ingiustificabilità della depenalizzazione della colpa lieve per gli operatori sanitari.

Si sottopongono, pertanto, all'Eccellentissima Corte costituzionale anche i dubbi circa la violazione dei principi di equa ed effettiva tutela giudiziaria. ex artt. 3, 24, 32, 111 Cost.

8) Violazione degli artt. 3 e 28 Cost.

L'art. 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 si applica a tutti gli esercenti la professione sanitaria, senza distinzione tra il settore pubblico e il settore privato in cui essi operano.

Nel caso in cui i sanitari fossero dipendenti pubblici (come accade ad esempio per tutti i medici, veterinari, operatori socio sanitari a tutti i livelli, dipendenti del servizio sanitario nazionale) dalla disposizione in esame riceverebbero un trattamento differenziato e sostanzialmente privilegiato rispetto a tutti gli altri funzionari, dirigenti o comunque dipendenti dello Stato e degli enti pubblici che, non esercitando una professione sanitaria, ma pur esercitando una attività che ha una relazione quotidiana con i medesimi beni giuridici (salute, integrità psicofisica della persona, vita, incolumità pubblica, incolumità individuale, incolumità di beni, erogazione di un servizio pubblico) non sono graziati dalla colpa lieve.

Questi ultimi, infatti, a parità di condotta lievemente colposa, lesiva dei medesimi beni giuridici, continuano a rispondere ordinariamente dei medesimi reati colposi.

Il differente trattamento appare sostanzialmente un privilegio, irragionevole e ingiustificato, riservato ai soli dipendenti pubblici esercenti una professione sanitaria, in contrasto con il principio ex art. 28 Cost. in forza del quale tutti i funzionari dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono "direttamente responsabili, secondo le leggi penali... degli atti compiuti in violazione di diritti".

Non v'è dubbio che con la disposizione dell'art. 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 si esclude l'applicabilità della legge penale soltanto per taluni funzionari e dipendenti pubblici esercenti la professione sanitaria che non rispondono per colpa lieve. Non pare che l'art. 28 Cost. autorizzi, all'interno dell'operatività della legge penale e di una diretta responsabilità per la violazione della stessa da parte dei dipendenti pubblici, una differenziazione rispetto a talune attività.

Di certo la nostra legislazione prevede per alcuni dipendenti pubblici una responsabilità soltanto per colpa grave ma, con riferimento alla responsabilità civile e amministrativa non alla responsabilità penale.

Un esonero da responsabilità penale per qualsiasi tipo di reato lievemente colposo soltanto per gli esercenti la professione sanitaria, pone una possibile lesione del principio di eguaglianza anche nella responsabilità penale dei dipendenti pubblici ex artt. 9 e 28 Cost.

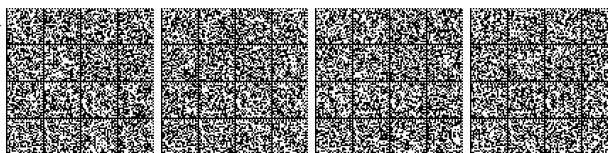
9) Linee guida e buone pratiche e violazione del principio di tassatività.

Anche sotto il profilo del rispetto del principio di tassatività, sub specie del principio di legalità, l'art. 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 solleva diversi dubbi di legittimità.

Precipuamente si consideri che l'esimente introdotta dall'art. 3.1 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 è costituita dai seguenti elementi: il soggetto attivo deve essere un esercente la professione sanitaria, deve commettere il reato nello svolgimento della propria attività, deve attenersi alle linee guida e alle buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica.

In ordine a quest'ultimo profilo la formulazione normativa è tanto elastica da non consentire al giudice e prima ancora agli operatori sanitari di determinare esattamente i confini dell'esimente.

In ordine alle linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica si osservi che trattasi di mere raccomandazioni per le quali la legge non offre alcun criterio di individuazione e determinazione.



Diversamente da quanto accade nel campo della sicurezza del lavoro dove viene prevista una procedura di identificazione, raccolta, codificazione, pubblicità, adozione, in breve di serietà e scientificità delle linee guida e delle buone prassi (vedi artt. 2 lett. v) e z), 6 lett. d), 9 lett. i) e l) d.lvo 81/08), nel campo della responsabilità degli operatori sanitari non v'è alcuna indicazione normativa, a livello di legislazione primaria o secondaria, per orientare l'interprete e ancora prima lo stesso operatore sanitario, nella selezione delle condotte raccomandate, suggerite c/o accreditate.

Non vengono specificate le fonti delle linee guida, quali siano le autorità titolari a produrle, quali siano le procedure di raccolta dei dati statistici e scientifici, di valutazione delle esperienze professionali, quali siano i metodi di verifica scientifica, e infine quale sia la pubblicità delle stesse per diffonderle e per renderle conoscibili agli stessi sanitari; così come per le prassi non viene specificato il metodo di raccolta, come possa individuarsi la "comunità scientifica" e se l'accreditamento debba provenire dalla "comunità scientifica" locale, regionale, nazionale, europea o internazionale.

Se soltanto si considera che per talune specializzazioni mediche vi sono nel nostro paese tre linee guida regionali, tredici linee guida nazionali, alcune decine di linee guida europee (a differenza degli USA dove sono disponibili oltre duemila linee), giocoforza bisogna dedurre l'assoluta imprecisione non determinabilità dei confini dell'area di non punibilità.

10) La diretta rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale

In definitiva l'art. 3 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 detta una non punibilità dai confini equivoci, non delimitabile con la mera interpretazione, esclusiva per tutti gli esercenti la professione sanitaria, per qualsiasi reato colposo, non definendo la colpa lieve, non identificando le linee guida, le buone prassi e le autorità che dovrebbero codificarle, avvilendo la libertà di scienza, discriminando in modo ingiustificabile tra operatori pubblici sanitari e non sanitari, tra operatori sanitari e non, che si occupano dei medesimi beni giuridici: una norma ad professionem da cui sorgono dubbi sul rispetto dei principi costituzionali ex artt. 3, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 111 Cost.

La disposizione dell'art. 3 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 riguarda direttamente la responsabilità penale e civile degli operatori sanitari (nonché delle strutture sanitarie cui appartengono) per i fatti commessi nell'esercizio dell'attività sanitaria. Trattasi di norma certamente speciale e comunque più favorevole (per gli imputati e per il responsabile civile, ma non per la parte civile) rispetto alla normativa generale previgente che potrebbe essere di diretta e immediata applicazione al caso sub iudice, salva ogni valutazione del merito della vicenda processuale.

Di conseguenza i dubbi sulla legittimità costituzionale sollevati dal nuovo regime di responsabilità attengono a profili manifestamente e direttamente rilevanti per la decisione.

L'eventuale accoglimento della questione, nei termini in cui si sottopone all'eccezionissima Corte Costituzionale, comporterebbe il mero ripristino della normativa generale precedente senza pericolo di ledere la discrezionalità del legislatore nella determinazione e definizione delle fattispecie penali.

P.Q.M.

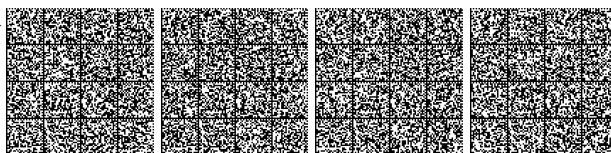
Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 87/53 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale nei termini di cui in motivazione dell'art. 3 d.l. 158/12 conv. da l. 189/12 in relazione agli artt. 3, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 111 Cost.

Sospende il presente procedimento e dispone trasmettersi immediatamente copia degli atti alla Corte costituzionale.

Ordine che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Milano, 21 marzo 2013

Il Giudice: GIORDANO



N. 125

Ordinanza del 22 febbraio 2013 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la regione Campania sul ricorso proposto da Cariello Gian Paolo ed altri contro INPS e INPDAP

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie, dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deteriore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-*bis*; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, sostituito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.
- Costituzione, artt. 2, 3, 53 e 97.

LA CORTE DEI CONTI

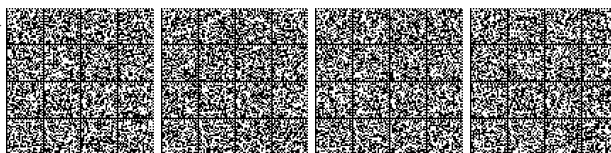
Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi iscritti ai numeri 65050, 65051, 65052, 65053, 65054, 65055, 65056, 65057, 65058 e 65060 del registro di segreteria proposti dai signori Cariello Gian Paolo, nato a Sorrento il 9 ottobre 1938, Visconti Sergio, nato a Terzigno il 2 febbraio 1945, Annunziata Gaetano, nato a Napoli l'11 novembre 1937, Schisano Bruno, nato a Napoli il 4 agosto 1946, Lignola Pietro, nato a Napoli il 29 novembre 1934, Dente Gattola Orazio, nato a Napoli il 22 marzo 1938, Tagliatalata Giuliano, nato a Gildone (Campobasso) l'11 giugno 1944, Tagliarini Vincenza, nata a Codogno (Lodi) il 23 settembre 1939, Vitiello Renato, nato a Napoli il 4 gennaio 1939 e Del Grosso Pasquale, nato a Napoli il 20 marzo 1937, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Luigi M. D'Angiolella, con domicilio eletto in Napoli, Viale Gramsci n. 16, presso lo studio legale del difensore, contro l'INPDAP, sede di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore* e contro l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, Napoli.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'INPS, ex gestione INPDAP, depositato agli atti del giudizio in data 27 febbraio 2012 e la successiva memoria di difesa depositata il 30 marzo 2012.

Visti gli atti e i documenti contenuti nel fascicolo processuale.

Uditi all'udienza il 22 novembre 2012, alla presenza del segretario d'udienza, dott.ssa Angela Gallo, l'avv. Luigi M. D'Angiolella per le parti ricorrenti e la dott.ssa Maria Orsola Del Prete, su delega del dirigente della Direzione Regionale Campania — Molise dell'INPS — Gestione Ex INPDAP, per l'amministrazione resistente.



Premesso che

Con ricorso proposto avverso l'INPDAP e l'INPS, i sig.ri Carriello Gian Paolo, Visconti Sergio, Annunziata Gaetano, Schisano Bruno, Lignola Pietro, Dente Gattola Orazio, Taglialatela Giuliano, Tagliarini Vincenza, Vitiello Renato e Del Grosso Pasquale, magistrati ordinari in quiescenza, hanno chiesto il riconoscimento del diritto al trattamento previdenziale in essere senza tenere in conto le decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-*bis*, legge n. 111/2011, temporaneamente abrogate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, successivamente reintrodotte dall'art. 2, comma 1, legge n. 148/2011 e confermate con la recente legge n. 214/2011 (decurtazioni operate a partire dal 1° agosto 2011) e, per gli anni 2012 e 2013, senza tenere in conto le declinazioni del trattamento previdenziale previste dall'art. 18, comma 3, legge n. 111/2011, secondo il quale i trattamenti previdenziali superiori a cinque volte il c.d. minimo INPS non beneficiano della rivalutazione automatica di cui alla legge n. 448/1998 (la norma risulta sostituita dall'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011, che ha disposto l'abbassamento della soglia da cinque a tre volte il c.d. minimo INPS).

I ricorrenti hanno inoltre contestato la disciplina contenuta nell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, conv. in legge n. 148/2011, che nel disciplinare la decorrenza temporale del contributo straordinario avrebbe irragionevolmente previsto una durata pari a 36 mesi (dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013) per i dipendenti pubblici in servizio e pari a 41 mesi per i pensionati (dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014).

Le parti ricorrenti hanno conseguentemente chiesto la restituzione delle trattenute medio tempore disposte, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria come per legge. I ricorrenti hanno in particolare contestato l'applicazione in via retroattiva, disposta dall'ente previdenziale, della richiamata normativa ed hanno inoltre sollevato questione di legittimità costituzionale delle predette norme per violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 53 e 97 della Costituzione.

Con i ricorsi in epigrafe è stata inoltre domandata la sospensione cautelare delle ritenute già disposte dall'ente previdenziale, atteso che il trattamento pensionistico sarebbe stato pesantemente inciso dalle suddette ritenute e che ciò avrebbe indebitamente modificato il tenore di vita dei ricorrenti.

Con il decreto del Giudice Unico del 9 febbraio 2012, regolarmente trasmesso alle parti, veniva fissata l'udienza di discussione del giudizio cautelare per la data del 12 aprile 2012.

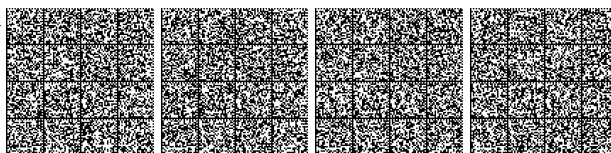
Con la memoria di difesa depositata il 30 marzo 2012, l'INPS (Ex Gestione INPDAP) ha proceduto a ripercorrere l'evoluzione legislativa nella subiecta materia ed ha concluso sostenendo che la pur complessa evoluzione normativa si è assestata con l'introduzione della legge n. 148/2011, che ha stabilizzato, per il periodo agosto 2011 — dicembre 2014, il c.d. contributo di solidarietà a carico dei redditi pensionistici erogati dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria previsto dall'art. 18, comma 22-*bis*, legge n. 111/2011 (5% per le pensioni con importi lordi annui oltre i 90.000,00 euro e 10% per le pensioni con importi lordi annui compresi tra i 150.000,00 euro e i 200.000,00 euro; per le pensioni oltre i 200.000,00 euro lordi annui l'art. 24, comma 31-*bis*, legge n. 214/2011 ha poi previsto un contributo di solidarietà pari al 15%).

L'ente previdenziale ha contestato le censure della parte ricorrente in merito alla violazione del principio dell'ir-retroattività delle imposizioni tributarie, atteso che il proprio operato, alla luce della seppur travagliata evoluzione normativa, è sempre stato sostenuto da fonti legislative legittimanti in vigore. La parte resistente non ha controdedotto in merito alla questione di legittimità costituzionale delle predette norme.

Con distinte ordinanze n. 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145 e 146, depositate il 4 maggio 2012, l'istanza di sospensione cautelare delle trattenute previdenziali veniva rigettata per difetto del c.d. *periculum in mora* e veniva al contempo fissata l'udienza di discussione del merito dei giudizi per l'udienza del 22 novembre 2012.

All'odierna udienza le parti hanno insistito nelle reciproche posizioni.

L'avv. D'Angiolella ha in particolare insistito in merito alla fondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale delle richiamate norme che hanno imposto le ritenute previdenziali. La dott.ssa Maria Orsola Del Prete ha ribadito che il comportamento dell'amministrazione è stato rispettoso dell'assetto normativo e non ha formulato eccezioni specifiche in ordine alla questione di costituzionalità. Con riferimento alla posizione del ricorrente Taglialatela Giuliano (ricorso n. 65056), la dott.ssa Del Prete ha inoltre rilevato che il medesimo risiede nella Regione Basilicata e che pertanto la sua partita previdenziale non risulta a carico della Direzione Regionale Campania — Molise.



Considerato che

In via pregiudiziale si rileva che a norma dell'art. 21, comma 1, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214: «...l'INPDAP e l'ENPALS sono soppressi dal 1° gennaio 2012 e le relative funzioni sono attribuite all'INPS, che succede in tutti i rapporti attivi e passivi degli Enti soppressi. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2011, l'INPDAP e l'ENPALS possono svolgere solo atti di ordinaria amministrazione». Il contraddittorio processuale risulta pertanto validamente instaurato nei confronti dell'INPS (ex Gestione INPDAP), che si ritualmente costituita in giudizio.

I distinti giudizi risultano promossi collettivamente dalle parti ricorrenti e sono sorretti dalle medesime considerazioni giuridiche, con le conseguenze che risulta ragionevole, per economia processuale, disporre la riunione dei relativi procedimenti.

I ricorrenti, che risultano titolari di pensione diretta di importo superiore ad euro 90.000,00 annui, con il presente ricorso chiedono — come già anticipato nella premessa in fatto — il riconoscimento del proprio diritto a percepire il trattamento pensionistico ordinario, da calcolare senza le decurtazioni introdotte dall'art. 18, comma 22-*bis*, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011, temporaneamente abrogate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, successivamente reintrodotti dall'art. 2, comma 1, legge n. 148/2011 e confermate con la recente legge n. 214/2011 (decurtazioni operate a partire dal 1° agosto 2011) e, per gli anni 2012 e 2013, senza tenere in conto le decurtazioni del trattamento previdenziale previste dall'art. 18, comma 3, legge n. 111/2011 (come sostituito dall'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011) a seguito della modificazione delle decurtazioni già previste nell'attualità. A sostegno della domanda è stata sollevata specifica questione di legittimità costituzionale delle predette norme per violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 53 e 97 della Costituzione.

L'art. 18, comma 22-*bis*, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011 prevede oggi che «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento pensionistico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui. Ai predetti importi concorrono anche i trattamenti erogati da forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, ivi comprese quelle di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563, al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, nonché i trattamenti che assicurano prestazioni definite dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni, ivi compresa la gestione speciale ad esaurimento di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, nonché le gestioni di previdenza obbligatorie presso l'INPS per il personale addetto alle imposte di consumo, per il personale dipendente dalle aziende private del gas e per il personale già addetto alle esattorie e alle ricevitorie delle imposte dirette. La trattenuta relativa al predetto contributo di perequazione è applicata, in via preventiva e salvo conguaglio, a conclusione dell'anno di riferimento, all'atto della corresponsione di ciascun rateo mensile. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, e successive modificazioni, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di perequazione, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute dagli enti vengono versate, entro il quindicesimo giorno dalla data in cui è erogato il trattamento su cui è effettuata la trattenuta, all'entrata del bilancio dello Stato».

L'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 (che ha sostituito l'abrogato art. 18, comma 3, legge n. 111/2011) prevede inoltre che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Il comma 3 dell'art. 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è abrogato».



Secondo i ricorrenti il c.d. contributo di perequazione e solidarietà avrebbe in primo luogo natura tributaria. Da tale assunto conseguirebbe l'assoggettamento delle relative detrazioni finanziarie al disposto dell'art. 53 della Carta Fondamentale e quindi ai principi di generalità dell'imposizione e a quello secondo cui il carico fiscale deve essere basato sulla capacità contributiva ed informato a criteri di progressività. Le conseguenze pratiche derivanti dall'applicazione delle norme che hanno imposto il contributo di solidarietà risulterebbero invero del tutto irragionevoli, in quanto limitate ad una ristretta fascia di contribuenti, segnatamente i pensionati e — secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 2 decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge n. 122/2010 — i dipendenti pubblici.

Con specifico riguardo alla posizione dei pensionati, risulterebbe inoltre del tutto irragionevole la previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge n. 148/2011, secondo la 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 fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 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...». Paradossalmente, secondo i ricorrenti, la contribuzione richiesta per redditi oltre i 300.000,00 euro sarebbe nettamente minore, in termini assoluti, a quella richiesta per i redditi inferiori, anche quelli di poco superiori la soglia iniziale di 90.000,00 euro. L'irragionevolezza sostanziale delle norme impositive sarebbe palese e si sarebbe tradotta nella violazione dei principi solidaristici e in un'ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione degli artt. 2 e 3 e 97 Cost.

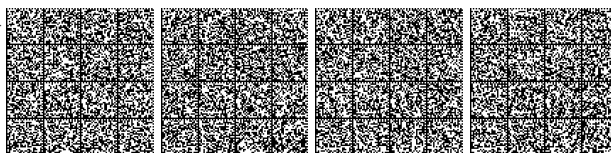
I ricorrenti hanno inoltre sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 2, 3, 53 e 97 Cost. in relazione alla norma contenuta nell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge n. 148/2011, che, come già evidenziato nella parte in fatto, nel disciplinare la decorrenza temporale del contributo straordinario avrebbe irragionevolmente previsto una durata pari a 36 mesi (dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013) per i dipendenti pubblici in servizio e pari a 41 mesi per i pensionati (dal 1° agosto 2011 dicembre 2014).

La norma prevede espressamente che «Le disposizioni di cui agli articoli 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014». Secondo i ricorrenti la differenziazione sarebbe del tutto incomprensibile, atteso che la previsione di un diverso trattamento sostanziale, a parità di reddito, non sarebbe sorretta da alcuna ragione plausibile, con conseguente incostituzionalità della disposizione.

Ritenuto che

1) In primo luogo deve essere evidenziato che sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio, atteso che il gravame ha «un petitum separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere» (C. Cost., sentenze n. 4 del 2000 e n. 38 del 2009) e che il petitum medesimo concerne l'accertamento del diritto del ricorrente a conservare il proprio trattamento pensionistico senza le decurtazioni disposte dalle norme censurate, per cui, trattandosi di disposizioni di diretta ed immediata applicazione, sarebbe impossibile pervenire al riconoscimento di tale diritto, se non attraverso la rimozione della norma attraverso la via della richiesta e correlata declaratoria di illegittimità costituzionale di tali disposizioni normative. Su questo punto si evidenzia infatti che le norme oggetto di gravame risultano specifiche e puntuali e non consentono opzioni ermeneutiche alternative che consentano di riconoscere — anche sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata — la fondatezza della domanda sulla base dell'assetto normativo fissato dal Legislatore.

2) Il Giudice Unico ritiene che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti in relazione alle norme contenute nell'art. 18, comma 22-*bis*, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011, nell'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 e nell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, conv. in legge n. 148/2011 siano non manifestamente infondate.



Si evidenzia quanto segue.

2.1) Con riguardo alle previsioni contenute nell'art. 18, comma 22-*bis*, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011 e nell'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 (che ha sostituito l'abrogato art. 18, comma 3, legge n. 111/2011) si evidenzia che le norme si inseriscono in un contesto contingente in relazione al quale il legislatore ha previsto, nella materia previdenziale, una serie di misure finalizzate a contenere la spesa pubblica. Il richiamato art. 18, relativo ad «Interventi in materia previdenziale» ha imposto alla categoria dei pensionati sacrifici rilevanti. Segnatamente l'aumento dell'età pensionabile delle donne dipendenti del settore privato e delle lavoratrici autonome, l'anticipo al 2013 dell'aumento dell'età pensionabile legato all'aspettativa di vita, il posticipo della finestra mobile per i lavoratori che vanno in pensione di anzianità con 40 anni di contribuzione, la riduzione delle pensioni ai superstiti, l'obbligatorietà della iscrizione dei pensionati con reddito da lavoro autonomo alle casse dei professionisti e infine il contributo di solidarietà per i titolari di pensione superiore ai 90,000 euro lordi annui e il blocco della rivalutazione delle pensioni superiori a cinque volte il minimo — ora tre volte il minimo (disposizioni in relazione alle quali sono state formulate le questioni di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio).

Le detrazioni imposte alle prestazioni previdenziali, sia quelle dirette che hanno determinato una riduzione del trattamento in godimento, sia quelle indirette che hanno inciso sulla mancata rivalutazione prevista dalla legge devono essere considerate prestazioni imposte ex art. 23 Cost., atteso che esse hanno assunto carattere sostanzialmente ablativo e risultano pacificamente destinate a stabilizzare i saldi della finanza pubblica attraverso un risparmio di spesa.

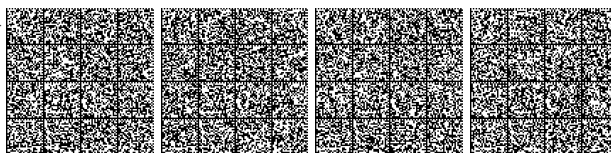
Sussistono pertanto i presupposti per qualificare le norme in esame quali disposizioni tributarie, in quanto determinanti, da un lato, l'ablazione di somme da parte dell'erogatore del trattamento e il successivo riversamento nelle casse dell'Erario e dall'altro lato la destinazione delle medesime somme all'apprestamento di mezzi necessari al fabbisogno dello Stato (C. Cost., sent. n. 11/1995).

Tuttavia, i pesanti sacrifici imposti dalla legge gravano soltanto su alcune categorie di soggetti sui quali è stato previsto l'obbligo di concorrere, in proporzione alla propria capacità contributiva, alle esigenze della finanza pubblica. Segnatamente i pensionati e i dipendenti pubblici (in forza dell'art. 9, comma 2, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge n. 122/2010). Come esattamente evidenziato dalle parti ricorrenti l'assetto normativo lascia inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie di contribuenti.

Il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., valido per tutte le categorie di cittadini, va coordinato con i principi di eguaglianza, parità di trattamento e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.). Conseguentemente la scelta normativa, rientrando senz'altro nella discrezionalità del legislatore, avrebbe dovuto essere esercitata entro i limiti fissati dagli artt. 3 e 53 Cost. in punto di uguaglianza, ragionevolezza, equità, proporzionalità e rispetto del principio di capacità contributiva. Circostanza questa che non risulta dall'analisi delle richiamate norme oggetto di sindacato di legittimità costituzionale.

La questione sostanziale dedotta nel presente giudizio è stata affrontata dal Giudice delle Leggi in relazione alla questione di costituzionalità sollevata da numerosi Tribunali Amministrativi Regionali in relazione all'art. 9, comma 2, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge n. 122/2010. Con la sentenza 8 ottobre 2012, n. 223 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma e ha in particolare rilevato, con riguardo alla natura tributaria della disposizione, che «... indipendentemente dal nomen iuris attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)».

Con riguardo al contestato effetto discriminatorio della disposizione il Giudice delle Leggi ha puntualmente evidenziato che «... la norma impugnata si pone in evidente contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili.



Da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici. D'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima «finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. Nel caso in esame, dunque, l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi "di solidarietà", poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero, peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo. L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

In conclusione, il tributo imposto determina un irragionevole effetto discriminatorio.»

Sulla base delle argomentazioni svolte e alla luce delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012, questo Giudice Unico ritiene che, anche in relazione al disposto contenuto negli articoli 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011 e 24, comma 25, legge n. 214/2011, risultano violati i parametri costituzionali degli articoli 2, 3 e 53 e 97 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento e della sproporzione ed irrazionalità della misura, avendo il Legislatore limitato l'applicazione di un prelievo tributario di carattere generale ad una limitata platea dei contribuenti.

Si evidenzia infine che questa Sezione Giurisdizionale, con ordinanza n. 230/2012 ha sollevato questione di legittimità costituzionale (per violazione degli articoli 2, 3, 53, 42 e 97 Cost.) della disposizione contenuta nell'art. 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011.

2.2) Con riguardo alla previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge n. 148/2011, si evidenzia che obiettivamente la norma individua decorrenze temporali distinte per le decurtazioni del trattamento salariale ex art. 9, comma 2, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 e del trattamento previdenziale ex art. 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. Tale differenziazione risulta del tutto ingiustificata e seppure in via subordinata rispetto alla questione di costituzionalità della stessa disposizione contenuta nell'art. 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, deve essere sollevata questione di costituzionalità specifica per la ritenuta violazione degli articoli 2, 3, 53 e 97 Cost.

Tanto premesso, in applicazione dell'art. 23 della legge Costituzionale n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte Costituzionale, il Giudice Unico solleva l'incidente di costituzionalità dell'art. 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011, dell'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 e dell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge n. 148/2011 con riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97 Cost. per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

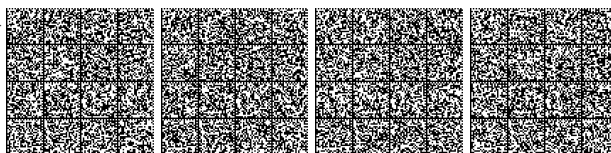
Dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge n. 111/2011, dell'art. 24, comma 25, legge n. 214/2011 e dell'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge n. 148/2011 per violazione degli artt. 2, 3, 53, e 97 Cost. e per l'effetto dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa. Spese al definitivo.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Napoli, nella pubblica udienza del 22 novembre 2012.

Il giudice unico: BERRETTA



N. 126

Ordinanza del 4 marzo 2013 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da ADF - Società Aeroporto di Firenze contro Ministero delle infrastrutture ed altri

Porti e aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali - Previsione del meccanismo del *single till*, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione - Incidenza sul principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei presupposti di necessità ed urgenza, per l'introduzione con legge di conversione di una normativa estranea al contenuto del decreto-legge e priva di un'adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, art. 11-*novies*, comma 1, lett. a) e b), e comma 2, introdotti dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 77, comma secondo.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e sentenza parziale, sul ricorso numero di registro generale 9329 del 2007, proposto da ADF — Società Aeroporto di Firenze s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Mario Sanino, Maria Alessandra Sandulli, Angelo Piazza, con domicilio eletto presso Angelo Piazza in Roma, via Luigi Robecchi Bricchetti, n. 10;

Contro:

Ministero delle infrastrutture, Ministero dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Enac — Ente Nazionale Aviazione Civile, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Alitalia — Linee Aeree Italiane s.p.a. in amministrazione straordinaria, rappresentata e difesa dagli avv. Marco Annoni, Giuseppe Franco Ferrari, Marcello Mole', Bruno Nascimbene, Franco Gaetano Scoca, con domicilio eletto presso Marco Annoni in Roma, via Udine, n. 6;

Nei confronti di:

Italian Board Airlines Representatives (Ibar), rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Giordano, con domicilio eletto presso Massimo Giordano in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 187; Assaeroporti — Associazione Italiana Gestione Aeroporti;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio — Roma, Sezione III Ter n. 5142/2007, resa tra le parti, concernente Revisione Diritti Aeroportuali

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture, del Ministero dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'ENAC, di Alitalia — Linee Aeree Italiane s.p.a. in amministrazione straordinaria, di Italian Board Airlines Representatives (Ibar);

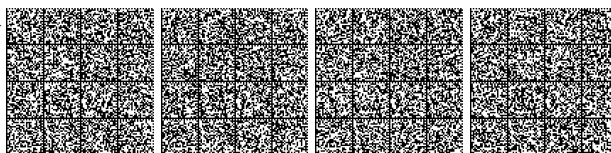
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2013 il Cons. Rosanna De Nictolis e uditi per le parti gli avvocati Piazza, Sanino, Molè, Annoni, Giordano e l'avvocato dello Stato Aiello;

1. Il d.l. n. 211/2005 recante “misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale” prevedeva, negli artt. da 4 a 11, la riduzione delle tariffe aeroportuali, della tassa merci, delle tariffe di terminale e sorvolo, l'abrogazione della maggiorazione dei diritti aeroportuali nelle ore notturne, e la previsione di un nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali.

Il contenuto di tale d.l. peraltro veniva stralciato e inserito, sotto forma di maxi emendamento governativo, in un altro d.l. antecedente, il d.l. n. 203/2005 recante “misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”, su cui il Governo poneva la fiducia, e che veniva convertito in l. n. 248/2005; le disposizioni sui diritti aeroportuali sono state dettate negli artt. da 11-*sexies* a 11-*terdecies*, d.l. n. 203/2005. Nel contempo, il d.l. n. 211/2005 è decaduto per mancata conversione in legge.



2. L'ENAC, con nota 16 novembre 2005, sottoponeva al Ministero delle infrastrutture e trasporti dubbi interpretativi sulle nuove disposizioni.

Il Ministero emanava l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005, disponendo, tra l'altro, che per non incorrere nella riduzione dei diritti aeroportuali nella misura del 10%, le società aeroportuali devono attestare l'adozione, alla data del 31 dicembre 2005, del sistema di contabilità analitica, e indicando la formula da applicare per la riduzione dei diritti aeroportuali.

L'ENAC con nota 20 gennaio 2006 n. 4071 ha reso noti i chiarimenti acquisiti.

Con successiva nota 20 gennaio 2006 n. 4072 avente ad oggetto misure attuative dell'art. 11-*decies*, l'ENAC ha attivato il procedimento di revisione dei diritti, dando attuazione all'art. 11-*novies*, allegando alla nota una tabella che riporta la nuova misura dei diritti, con decorrenza 1° gennaio 2006 per i diritti dovuti dai vettori aerei per l'approdo, la partenza, la sosta e il ricovero degli aeromobili, e con decorrenza 1° febbraio 2006 per i diritti di imbarco dovuti dai passeggeri.

Tale nota ha inoltre disposto la soppressione con decorrenza 1° gennaio 2006 della maggiorazione del 50% prevista dalla l. n. 324/1976 nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne.

L'ENAC ha inoltre applicato la riduzione anche ai diritti di imbarco senza tener conto dell'adeguamento al tasso di inflazione programmata e riservandosi una verifica semestrale della corretta applicazione delle nuove disposizioni.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota 21 febbraio 2006 n. 900411 ha affermato che la nuova disciplina fosse già applicabile quanto agli artt. 11-*terdecies* (royalties sui carburanti), 11-*decies* (competitività del sistema aeroportuale) e la soppressione della maggiorazione del 50% dei diritti di approdo e partenza nelle ore notturne.

3. Con ricorso al Tar Lazio — Roma e successivi motivi aggiunti, la società odierna appellante (Aeroporti di Firenze s.p.a., gestore dell'aeroporto di Firenze) ha impugnato gli atti sopradescritti, con cui il Ministero e l'ENAC hanno dato attuazione alla nuova disciplina (in dettaglio: l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005, la nota 20 gennaio 2006 n. 4071, la nota 20 gennaio 2006 n. 4072, la nota 21 febbraio 2006 n. 900411).

Il ricorso di primo grado sollevava questioni di legittimità costituzionale e comunitaria della disciplina legislativa e dei conseguenti atti applicativi, e censure per vizi propri degli atti amministrativi.

4. Il Tar adito, con la sentenza in epigrafe (Tar Lazio — Roma, sez. III-*ter*, 4 giugno 2007 n. 5142) ha respinto il ricorso, e in particolare:

in rito ha respinto l'eccezione, sollevata da Alitalia, di difetto di legittimazione attiva al ricorso;

ha escluso che l'intervento legislativo integri un aiuto di Stato in favore dei vettori aerei e in particolare della compagnia Alitalia, e che pertanto si profilino vizi di illegittimità comunitaria;

ha escluso l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina, rispetto ai parametri proposti;

ha escluso che gli atti amministrativi siano affetti da vizi propri.

5. Contro la sentenza ha proposto appello l'originaria ricorrente.

5.1. Alitalia ha proposto appello incidentale, con cui ripropone l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, già articolata in prime cure.

5.2. Si è costituito il Ministero delle infrastrutture e trasporti, unitamente all'ENAC.

5.3. Si è costituito per l'udienza del 27 novembre 2012 IBAR Italian Board Airlines Representatives, per opporsi all'accoglimento dell'appello.

6. L'appellante ha nel corso del giudizio dichiarate superate le censure di illegittimità costituzionale della disciplina per mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di definizione dei nuovi meccanismi di regolazione tariffaria (essendo sul punto già intervenuta la Corte cost. con la decisione n. 51/2008), e ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse in relazione alle censure inerenti l'art. 11-*terdecies*, d.l. n. 203/2005, e agli atti applicativi *in parte qua* (royalties sul carburante).

7. In data 11 novembre 2011 Alitalia ha depositato dichiarazione di evento interruttivo del giudizio, essendo la società stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi.

8. Con ordinanza collegiale 13 dicembre 2011 n. 6518 (in esito a udienza pubblica del 22 novembre 2011) è stata dichiarata, l'interruzione del processo.

9. Il processo è stato riassunto dalla società appellante con atto spedito per la notificazione in data 8 febbraio 2012.



10. All'udienza del 29 maggio 2012 il Collegio ha ritenuto la causa non matura per la decisione e disposto istruttoria, nonché rilevato questioni di ufficio (ordinanza 12 giugno 2012, n. 3425) come segue, rinviando la causa, per la trattazione del merito, al 27 novembre 2012, computati i tempi necessari per il richiesto parere della Commissione europea:

“Ritiene la Sezione che, ai fini del decidere, è da un lato necessario verificare il perdurante interesse a talune censure e meglio comprendere la portata dell'interesse ad altre censure, e dall'altro lato occorre acquisire alcuni ulteriori elementi istruttori.

In particolare, occorre che la parte appellante, il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC, ciascuno per quanto rientri nella propria sfera di competenza e disponibilità degli elementi richiesti, forniscano, entro 45 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, notificazione della presente ordinanza istruttoria, documentati chiarimenti sulle seguenti circostanze di fatto:

a) chiarisca l'appellante se e quale è il perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 203/2005, che fissa i requisiti a regime di determinazione delle tariffe aeroportuali, se è vero che la previsione non ha mai trovato applicazione, e che il sopravvenuto art. 76, comma 1, del n. 1/2012 detta un nuovo procedimento di determinazione delle tariffe, ancorché richiamando i principi del citato art. 11-*novies*;

b) chiarisca l'appellante se e quale è il suo perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 203/2005 quanto alla introduzione dei commi 10-*ter* e 10-*quater* nell'art. 10 della l. n. 537/1993;

c) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 10, comma 10-*bis*, della l. n. 537/1993 (introdotto dall'art. 11-*novies*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 203/2005), e dunque la soppressione “della maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324”, e quale è la misura della minore entrata subita;

d) chiariscano le parti se, e per quali anni, a decorrere dal 2005, e fino al d.m. 21 luglio 2008, la parte appellante ha subito la non applicazione dell'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ai sensi dell'art. 11-*novies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, e qual è la misura della minore entrata subita;

e) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 11-*decies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, quanto alla decurtazione del 10% per mancata adozione del sistema di contabilità analitica e quantifichino la minore entrata che ne è derivata;

f) chiarisca la parte appellante quale è il danno che le deriva dall'applicazione dell'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005 quanto alla decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75%, sembrando dal sistema normativo — ad un primo esame — che tale decurtazione trova una compensazione nella corrispondente riduzione del 75% del canone concessorio;

g) chiarisca la parte appellante quale è il pregiudizio che le deriva dall'applicazione degli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005, che vengono contestati, non avendo le parti formulato sul punto specifiche deduzioni;

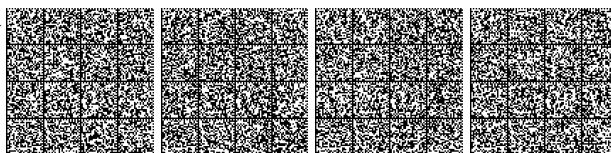
h) in applicazione del principio di collaborazione processuale, chiariscano le parti quale è — sulla base delle loro conoscenze — il regime di determinazione dei diritti aeroportuali negli altri Paesi europei, in particolare se vi è una determinazione per legge, ovvero sulla base di provvedimenti amministrativi o da parte dei singoli gestori aeroportuali, nonché specifichino se è prevista la maggiorazione dei diritti per i voli notturni e l'adeguamento periodico al tasso di inflazione;

i) chiariscano il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC se pende un procedimento presso la Commissione europea ovvero il Consiglio, per la verifica della natura di aiuto di Stato dei benefici disposti dalle disposizioni sopra richiamate, e dunque della sua compatibilità col diritto dell'Unione Europea, attivato ai sensi dell'art. 10 reg. CE n. 659/1999, e se lo Stato italiano ha o meno ritenuto, medio tempore, di attivare il procedimento di cui all'art. 108, parr. 1 e 2, del TFUE, e di cui all'art. 2 del reg. CE n. 659/1999;

l) producano le parti la sentenza del Tribunale di primo della Unione Europea 29 settembre 2011, nella causa T-442/2007, che non risulta ad oggi pubblicata sul sito CURIA dell'Unione Europea, e forniscano notizie sull'andamento del giudizio di appello che, dal medesimo sito CURIA, risulta proposto avverso la sentenza del Tribunale (v. il giudizio C-615/11, pendente presso la Corte di Giustizia);

m) chiariscano la parte appellante, l'ENAC e il Ministero delle infrastrutture se la società appellante ha o no la gestione aeroportuale totale.

Successivamente al deposito dell'adempimento istruttorio, ciascuna perde ha un termine di venti giorni per controdedurre puntualmente alla deduzioni delle altre parti; in particolare il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC sono onerati di controdedurre puntualmente alle deduzioni di parte appellante in ordine a quanto richiesto alle lettere a), b), f), g).



11. È inoltre opportuno, in via istruttoria, chiedere alla Commissione europea, ai sensi del par. 3.1. della sua Comunicazione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (del 9 aprile 2009 n. 2009/C85/01), se pende un procedimento presso la medesima Commissione, per la verifica della natura di aiuto di Stato delle disposizioni legislative sopra indicate, e della sua compatibilità con le disposizioni dell'Unione Europea, attivato ai sensi dell'art. 10 reg. CE n. 659/1999, ovvero ai sensi dell'art. 108, parr. 1 e 2, del TFUE e dell'art. 2 del reg. CE n. 659/1999.

12. È inoltre opportuno chiedere alla Commissione europea, ai sensi del par. 3.2. della sopra indicata Comunicazione, un parere in ordine al 'se' la disciplina nazionale — che ha condotto alla proposizione del presente giudizio — configuri o meno un aiuto di Stato al settore del trasporto aereo e in particolare al maggiore vettore nazionale, e, in caso affermativo, se si tratti di aiuto che rientri in regimi di deroga o comunque autorizzabile.

A tal fine osserva il Collegio che — ad un primo esame — sembra irrilevante la qualificazione dei diritti aeroportuali in termini di tassa o di corrispettivo, questione peraltro risolta dall'evoluzione del quadro normativo nel secondo senso (dall'art. 39-*bis* del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222: sul punto, v. Cass., Sez. un., 10 gennaio 2008, n. 379), attesa la nozione lata di aiuto di Stato che può avvenire con molteplici modalità, ivi compresi sgravi fiscali e riduzioni di costi e corrispettivi.

Invero, ai sensi dell'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE, applicabile *ratione temporis*), “Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

La nozione di aiuto comprende pertanto ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato.

Sicché rientrano nella nozione non solo le sovvenzioni palesi, ma anche disposizioni che comportino una riduzione di costi, un'agevolazione fiscale, una tariffa preferenziale, etc.

Cinque sono gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato:

in primo luogo, deve trattarsi di intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;

in secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi fra Stati membri;

in terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;

in quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (C. giust. CE 24 luglio 2003 C-280/00, Altmark, punto 75);

in quinto luogo, la misura deve essere selettiva, nel senso che favorisce solo alcune imprese o produzioni e non costituisce una misura di carattere e portata generali (C. giust. CE, 29 giugno 1999 C-256/97, DMT; C. giust. CE, 13 febbraio 2003 C-409/2000, Spagna c. Commissione; C. giust. CE 1° dicembre 1998 C-200/97, Ecotrade).

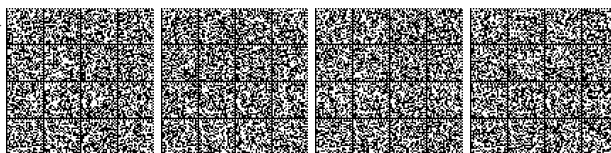
La forma dell'aiuto è indifferente, potendo l'atto che lo dispone assumere sia la veste di una legge che di un atto amministrativo, o anche di un atto privatistico. Rileva al riguardo il Collegio che — ad un primo esame — l'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005 sembrerebbe configurare un aiuto di Stato in quanto:

è prevista una riduzione delle tariffe aeroportuali, che avviene in definitiva con risorse statali, atteso che è prevista una riduzione del 75% della misura dei canoni di concessione aeroportuale, e che a tale minore entrata si fa fronte con risorse statali ai sensi dell'art. 12, comma 1-*bis*, d.l. n. 203/2005; inoltre è prevista una riduzione delle tariffe per voli notturni e il mancato adeguamento periodico delle tariffe al tasso di inflazione; tali misure gravano sui gestori aeroportuali, senza carico per lo Stato, ma integrano una riduzione tariffaria che avvantaggia i vettori aerei;

tale intervento è idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri, atteso che incentiva i vettori aerei a utilizzare gli aeroporti italiani, le cui tariffe diventano comparativamente appetibili rispetto a quelle degli aeroporti di altri Paesi membri dell'UE;

tale intervento arreca un vantaggio ai vettori aerei, risultando da calcoli dell'ENAC che una parte consistente della riduzione dei diritti aeroportuali va a vantaggio dei vettori aerei;

l'intervento falsa, o quanto meno minaccia di falsare la concorrenza, sia potendo rendere preferenziale il trasporto aereo rispetto alle altre forme di trasporto (terrestre, marittimo, ferroviario), sia potendo rendere preferenziale l'utilizzo degli aeroporti italiani rispetto a quelli di altri Paesi europei;



è dubbio se la misura possa o meno essere considerata selettiva alla luce del diritto dell'Unione Europea, atteso che se, da un lato, la misura avvantaggia tutti i vettori aerei, dall'altro lato è, per un verso, acclarato che il maggior vantaggio è per i vettori aerei nazionali, e segnatamente la compagnia Alitalia che era, all'epoca dei fatti, il maggior vettore aereo nazionale, e considerato che, per altro verso, la misura avvantaggia il solo settore del trasporto aereo, discriminando i settori del trasporto terrestre, ferroviario, marittimo.

Sotto tale profilo, va acquisito il parere della Commissione europea nei termini seguenti:

se osti alla corretta applicazione del diritto dell'Unione Europea, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale, la previsione dell'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005, sotto il profilo che prevede una riduzione dei diritti aeroportuali nella misura del 75% compensata da una riduzione del canone concessorio del 75%, così facendosi fronte alla riduzione dei diritti aeroportuali a carico del bilancio statale (art. 12, comma 1-*bis*, del d.l. n. 203/2005), con vantaggio per i vettori aerei e con maggiore vantaggio per i vettori aerei nazionali, e segnatamente la società Alitalia quale maggior vettore aereo nazionale, atteso che la misura incentiva solo il settore del trasporto aereo e non altre forme di trasporto e relativi operatori economici;

se osti alla corretta applicazione del diritto dell'Unione Europea, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale alla luce del diritto dell'Unione, la previsione dell'art. 11-*novies* del d.l. n. 203/2005 sotto il profilo che prevede una riduzione delle tariffe aeroportuali per i voli notturni e l'abolizione dell'adeguamento periodico delle tariffe al tasso di inflazione, misura che non grava sullo Stato ma sui gestori aeroportuali.

13. Per le ragioni che precedono, la Sezione ordina alle parti gli adempimenti sopra indicati e dispone che, a cura della Segreteria, seguano gli incombenti indicati nel dispositivo.

La definizione del secondo grado del giudizio viene rinviata all'udienza del 27 novembre 2012.

Fermo restando che le osservazioni poste a base della presente ordinanza non implicano nessuna statuizione definitiva, dovendosi intendere solo strumentali ad acquisire gli elementi necessari ai fini della decisione, la Sezione si riserva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese, con la sentenza definitiva."

11. Le parti hanno provveduto, per l'udienza del 27 novembre 2012, ai richiesti adempimenti istruttori come segue:

la società appellante in data 26 luglio 2012 ha depositato memoria e documentazione, nonché, in data 5 ottobre 2012, controdeduzioni in relazione alla produzione documentale dell'ENAC e a quella del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 8 agosto 2012 ha depositato deduzioni e documentazione;

l'ENAC in data 2 agosto 2012 ha depositato deduzioni e documentazione.

11.1. La Commissione europea, con nota del 19 luglio 2012 pervenuta il 3 agosto 2012 ha comunicato che la Commissione non ha casi pendenti aventi ad oggetto le disposizioni normative in contestazione nei presenti giudizi.

Con la stessa nota la Commissione ha informato che "adotterà ogni iniziativa al fine di rispondere alla seconda richiesta formulata in base alla sezione 3.2. della citata Comunicazione entro il termine indicato di quattro mesi dal ricevimento della stessa" (la richiesta risulta registrata dai servizi della Commissione in data 27 giugno 2012).

11.2. Peraltro il parere della Commissione europea non è pervenuto in tempo utile per l'udienza del 27 novembre 2012.

La causa è stata pertanto rinviata all'udienza del 29 gennaio 2013 e poi ulteriormente differita all'udienza del 12 febbraio 2013.

Il parere della Commissione europea, datato 30 novembre 2012, è poi pervenuto in data 12 dicembre 2012.

11.3. La causa è passata in decisione all'udienza del 12 febbraio 2013.

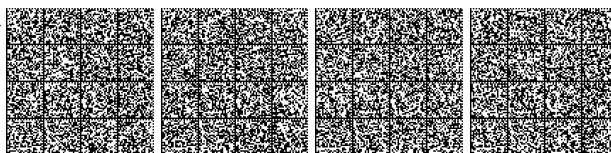
12. Il Collegio rileva anzitutto che l'atto di riassunzione dell'appello nei confronti di Alitalia è stato tempestivamente notificato e depositato, e che esso contiene, ad abundantiam, (non essendo prescritto dall'art. 80, comma 3, c.p.a.), l'istanza di fissazione della nuova udienza di merito.

L'atto di riassunzione risulta notificato sia nel domicilio di Alitalia eletto per il giudizio, presso l'avv. Molé, sia nel domicilio reale dell'Amministratore straordinario.

In ogni caso è avvenuta la costituzione in giudizio di Alitalia in persona dell'Amministratore straordinario, per l'udienza del 27 novembre 2012, costituzione accompagnata da istanza di rinvio per articolare difese.

13. Proseguendo nell'ordine logico delle questioni va esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello incidentale per mancata costituzione dell'appellante incidentale a seguito della interruzione e riassunzione del processo.

14. L'eccezione è infondata.



Si deve infatti ritenere che la riassunzione fatta da una delle parti (nella specie l'appellante principale) rimette in vita l'intero processo, anche quanto alle domande delle altre parti.

Pertanto, il difetto di costituzione dell'amministratore straordinario di Alitalia, dopo la notifica della riassunzione, non rende improcedibile l'appello incidentale di Alitalia.

15. L'appello incidentale è stato proposto in via subordinata, per il caso di ritenuta fondatezza dell'appello principale, ma esso sottopone una questione rilevabile d'ufficio, inerente alla legittimazione attiva, e pertanto nell'ordine logico va esaminato prima dell'appello principale.

15.1. Si assume che la società ricorrente in primo grado e ora appellante non ha dimostrato la propria legittimazione attiva, e in particolare la propria qualità di società di gestione aeroportuale totale.

Invero, solo in caso di gestione totale, e non anche di gestione parziale e di gestione precaria, spetterebbe al gestore aeroportuale l'incasso dei diritti aeroportuali, e dunque potrebbe profilarsi la legittimazione processuale a contestare le nuove misure di tali diritti.

15.2. Il Tar ha disatteso tale eccezione sostenendo che era onere di Alitalia fornire la prova del difetto di legittimazione attiva.

Alitalia contesta tale capo di sentenza osservando che la mancanza di legittimazione attiva è rilevabile d'ufficio, sicché non vi era onere della prova a carico di Alitalia.

15.3. L'appello incidentale va disatteso.

Sebbene, infatti, le questioni inerenti la legittimazione attiva possono essere rilevate ed esaminate d'ufficio, con quel che ne consegue in ordine ai profili probatori, tuttavia negli atti di causa vi è la prova che la società appellante sia una società di gestione aeroportuale totale.

Infatti la nota ENAC 15 settembre 2006 prot. 60600 fa menzione di una verifica dell'ENAC relativa a tutti gli aeroporti a gestione totale, e in essa si include tra le società di gestione aeroportuale totale anche la odierna appellante.

Inoltre a seguito di disposta istruttoria l'ENAC ha confermato che l'appellante è gestore aeroportuale in regime di gestione totale.

16. Superate le questioni relative alla legittimazione delle parti e alla tempestività della riassunzione, la materia del contendere deve essere delimitata alla luce della parziale dichiarazione di sopravvenuto difetto di interesse presentata dall'appellante, quanto alle censure di costituzionalità relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di definizione dei nuovi meccanismi di regolazione tariffaria (essendo sul punto già intervenuta la Corte cost. con la decisione n. 51/2008), e in relazione alle censure inerenti l'art. 11-terdecies, d.l. n. 203/2005, e agli atti applicativi *in parte qua* (royalties sul carburante).

In relazione a tali censure va dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse.

17. Inoltre occorre verificare d'ufficio il perdurante interesse alla contestazione delle altre disposizioni impugnate del d.l. n. 203/2005 e relativi atti applicativi.

17.1. Il Collegio ha anzitutto sottoposto alle parti, con la citata ordinanza istruttoria, la questione della verifica della procedibilità dell'appello, quanto alle censure che riguardano la disciplina "a regime" introdotta dall'art. 11-novies, comma 1, lettera a), d.l. n. 203/2005 conv. in l. n. 248/2005.

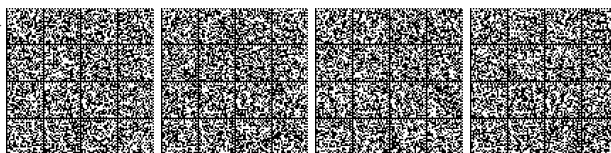
17.2. In particolare, la lett. a) dell'ordinanza istruttoria chiedeva:

"a) chiarisca l'appellante se e quale è il perdurante interesse a contestare l'art. 11-novies, comma 1, lett. a), del d.l. n. 203/2005, che fissa i requisiti a regime di determinazione delle tariffe aeroportuali, se è vero che la previsione non ha mai trovato applicazione, e che il sopravvenuto art. 76, comma 1, del d.l. n. 1/2012 detta un nuovo procedimento di determinazione delle tariffe, ancorché richiamando i principi del citato art. 11-novies"

17.3. È opportuno ricordare che l'art. 11-novies, comma 1, lettera a), dettava una nuova disciplina "a regime" dei diritti aeroportuali e che la successiva lett. b) e il comma 2, hanno introdotto una disciplina in parte a regime in parte immediatamente operativa ("Alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 10 dell'art. 10 è sostituito dal seguente:

«10. La misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, è determinata per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i medesimi decreti viene altresì fissata, per un periodo predeterminato, comunque compreso tra tre e cinque anni, la variazione massima annuale applicabile ai medesimi diritti aeroportuali. La variazione è determinata prendendo a riferimento il tasso di inflazione programmato, l'obiettivo di recupero della produttività assegnato al gestore aeroportuale, la remunerazione del capitale investito, gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito, che sono stabiliti in contratti di programma stipulati tra l'Ente



nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e il gestore aeroportuale, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura iniziale dei diritti e l'obiettivo di recupero della produttività assegnato vengono determinati tenendo conto:

a) di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale;

b) del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti;

c) delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali;

d) dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale;

e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate»;

b) dopo il comma 10, sono inseriti i seguenti:

«10-bis. È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324.

10-ter. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative, rispetto a quelle previste al comma 10, per la determinazione dei diritti aeroportuali per gli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico, ciascuna equivalente ad un passeggero o cento chili di merce o di posta.

10-quater. La metodologia di cui al comma 10 si applica anche per la determinazione dei corrispettivi per i servizi di sicurezza previsti dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, nonché per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea in base al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117».

2. Il comma 190 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato»).

17.4. La stessa parte appellante, nella memoria depositata per l'udienza del 29 maggio 2012, ha evidenziato che tale disposizione di fatto non ha sinora trovato applicazione, in relazione al suo comma 1, lettera a), in quanto i meccanismi di definizione tariffaria a regime non sono diventati operativi nei confronti della società appellante (pag. 5 memoria).

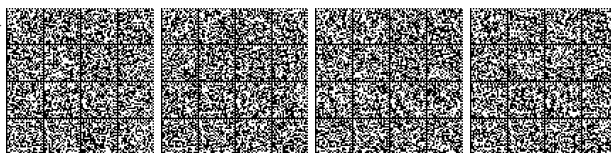
Nel frattempo il legislatore ha dettato una nuova disciplina dei diritti aeroportuali, negli artt. da 71 a 82, d.l. n. 1/2012, conv. in l. n. 14/2012 (recanti recepimento della direttiva 2009/12/CE).

Pertanto, l'art. 11-novies, comma 1, d.l. n. 203/2005, lungi dall'essere stato abrogato, viene espressamente richiamato dall'art. 76, comma 1, d.l. n. 1/2012, a tenore del quale «Al fine dell'applicazione del sistema dei diritti aeroportuali, l'Autorità di vigilanza, nel rispetto dei principi e dei criteri di cui all'art. 11-novies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, predispone specifici modelli tariffati, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato, al fine di assicurare che i diritti applicati agli utenti degli aeroporti rispondano ai principi di cui all'art. 80, comma 1».

17.5. Peraltro, nella memoria depositata per l'udienza del 27 novembre 2012, a seguito della citata ordinanza istruttoria, parte appellante sostiene di avere un perdurante interesse a tale censura, perché sebbene essa non abbia ancora stipulato con l'ENAC il contratto di programma, tuttavia la previsione in commento è stata il riferimento normativo principale in base al quale l'ENAC e le altre amministrazioni competenti hanno definito, nel corso degli anni, il contenuto dei contratti di programma sinora stipulati con altre concessionarie della gestione aeroportuale totale (aeroporti di Pisa, Bari, Brindisi, Bologna).

Vi sarebbe perciò l'interesse dell'appellante a contestare tale disposizione, che viene ritenuta da essa frutto di un intervento del legislatore palesemente sbilanciato a favore della compagnia di bandiera (in particolare il meccanismo previsto dall'art. 10, comma 10, l. n. 537/1993, come modificato dal citato art. 11-novies, dell'abbattimento dei diritti aeroportuali nella misura corrispondente al 50% del margine commerciale conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate, c.d., single till), anche se non è stato ancora stipulato il contratto di programma, attesa anche la previsione transitoria di cui all'art. 22, d.l. n. 5/2012, conv. in l. n. 35/2012, sopravvenuto nel corso del giudizio di appello.

17.6. Il Collegio condivide le deduzioni di parte appellante e ritiene che perduri l'interesse a contestare il citato art. 11-novies, comma 1, lett. a), d.l. n. 203/2005.



È vero che tale disciplina non ha sinora avuto applicazione nei confronti dell'appellante.

È tuttavia vero che è in corso il procedimento per la stipula del contratto di programma e che ai sensi dell'art. 22, comma 2, d.l. n. 5/2012 conv. in l. n. 35/2012, sopravvenuto nel corso del giudizio di appello: "il recepimento della direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali, di cui al Capo II, articoli da 71 a 82, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, fa comunque salvo il completamento delle procedure in corso volte alla stipula dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali, ai sensi degli articoli 11-*novies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 17, comma 34-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (56), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Tali procedure devono concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2012 e, comunque, la durata dei contratti di programma stipulati secondo quanto disposto nel primo periodo è fissata nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia e dei rispettivi modelli tariffari".

Pertanto l'art. 76, comma 1, d.l. n. 1/2012, che a sua volta richiama i criteri di cui al citato art. 11-*novies* d.l. n. 203/2005, facendoli propri, non è direttamente e immediatamente applicabile allo stipulando contratto di programma, che resterà regolato direttamente dal citato art. 11-*novies*.

Sicché restano attuali le censure relative al procedimento di conversione in legge del d.l. a 203/2005 quanto all'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*).

18. Con la lett. *b*) dell'ordinanza istruttoria si chiedeva:

"*b*) chiarisca l'appellante se e quale è il suo perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 203/2005 quanto alla introduzione dei commi 10-*ter* e 10-*quater* nell'art. 10 della l. n. 537/1993"

18.1. Parte appellante, a seguito della ordinanza istruttoria, ha dedotto:

di non avere interesse a contestare il comma 10-*ter* dell'art. 10, l. n. 537/1993;

di avere interesse a contestare il comma 10-*quater* dell'art. 10, l. n. 537/1993, perché esso estende anche ai corrispettivi per i servizi di sicurezza e per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea la metodologia di determinazione a regime dei diritti aeroportuali prevista dal comma 10 dell'art. 10, l. n. 537/1993 ivi compreso il non condiviso meccanismo del single till.

18.2. Pertanto va dichiarato il difetto di interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, l. n. 537/1993 mentre va dichiarato il perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*quater* nell'art. 10, l. n. 537/1993.

19. Con la lett. *c*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

"*c*) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 10, comma 10-*bis*, della l. n. 537/1993 (introdotto dall'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 203/2005), e dunque la soppressione "della maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324", e quale è la misura della minore entrata subita"

19.1. Dalla eseguita istruttoria risulta che la previsione è stata applicata con immediatezza e ha leso l'interesse di parte appellante, che non ha percepito maggiorazioni per l'approdo e partenza nelle ore notturne.

Pertanto perdura l'interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*), quanto all'introduzione nell'art. 10, l. n. 537/1993, del comma 10-*bis*, a tenore del quale "È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324".

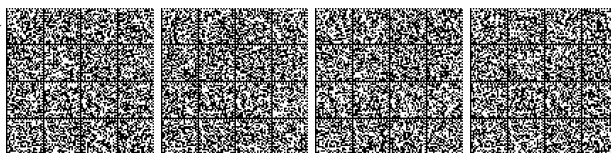
19.2. Parte appellante ha dedotto e documentato di aver subito tale soppressione e ha fornito prospetti di calcolo del danno subito, quantificato o in euro 2.252.566 (pari al differenziale tra i diritti di approdo e partenza applicati nel periodo di riferimento e l'ammontare dei medesimi diritti maggiorati del 50%), o in euro 2.570.316 se si calcola il tasso di inflazione cumulato.

19.3. Il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha dedotto che la parte appellante ha subito la soppressione della maggiorazione del 50% dei diritti aeroportuali in caso di approdo e partenza nelle ore notturne.

19.4. L'ENAC ha confermato tale circostanza esplicando, peraltro, in dettaglio, le ragioni dell'intervento normativo soppressivo, come segue:

nei mesi anteriori la l. n. 248/2005 si era aperta una diatriba tra vettori aerei e società di gestione aeroportuale;

in particolare l'IBAR, associazione rappresentativa delle Compagnie aeree nazionali e estere operanti in Italia, riteneva illegittima l'applicazione di tale maggiorazione in quanto correlata esclusivamente all'utilizzazione notturna degli impianti di illuminazione pista, in alcuni casi gestiti dalle società di gestione aeroportuale, in altri casi direttamente dall'ENAV;



l'ufficio legislativo del Ministero infrastrutture e trasporti con nota 24 maggio 2005 prot. 9678/506/1 ha ritenuto che la maggiorazione in parola non trovasse giustificazione e non derivasse dall'utilizzo degli impianti luminosi di pista, aggiungendo che l'incompleta adozione di un sistema di contabilità analitica da parte dei gestori aeroportuali non consentisse di individuare i costi effettivi dell'imbarco e sbarco in ore notturne;

in tale contesto la l. n. 248/2005 ha previsto la integrale soppressione di tale maggiorazione.

Aggiunge l'ENAC che i gestori aeroportuali, tra cui l'odierna appellante, avrebbero di fatto mantenuto la maggiorazione in questione sotto diversa denominazione. Pertanto l'ENAC, con nota 22 giugno 2010 prot. 0066086 ha invitato le società che ancora non si erano adeguate "a sospendere con immediatezza qualunque fatturazione che reintroduca surrettiziamente la maggiorazione notturna abrogata dal 2006".

Per l'effetto l'appellante odierna ha provveduto a stornare ai vettori aerei gli importi fatturati "a copertura dei costi sostenuti per l'operatività notturna delle infrastrutture aeroportuali".

L'ENAC ha inoltre dichiarato di non essere in grado di quantificare la misura della minor entrata subita dal gestore aeroportuale, e che comunque non sarebbero ipotizzabili stime attendibili di tale dato.

20. Con la lett. d) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

"chiariscano le parti se, e per quali anni, a decorrere dal 2005, e fino al d.m. 21 luglio 2008, la parte appellante ha subito la non applicazione dall'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ai sensi dell'art. 11-*novies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, e qual è la misura della minore entrata subita".

20.1. Ad avviso del collegio perdura l'interesse a contestare il comma 2, dell'art. 11-*novies*, a tenore del quale "2. Il comma 190, dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato", che sussiste per gli anni 2006, 2007 e 2008.

20.2. Tale previsione ha abrogato con effetto immediato l'adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione.

Tale meccanismo di adeguamento è stato reintrodotta dall'art. 21-*bis*, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, conv. in l. 28 febbraio 2008, n. 31 (a tenore del quale "fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'art. 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come da ultimo sostituito dal comma 1 dell'art. 11-*novies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, da adottare entro il 31 dicembre 2008, il Ministro dei trasporti provvede, con proprio decreto, all'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali").

Tale previsione è stata attuata con il d.m. 21 luglio 2008 e con successivi decreti, che hanno adeguato i diritti aeroportuali — decurtati del valore del 75% del canone concessorio — al tasso di inflazione programmato nel DPEF, a partire dall'anno 2008.

È evidente che il meccanismo di adeguamento al tasso di inflazione è stato sì reintrodotta ma con soluzione di continuità, sicché non vi è stato adeguamento al tasso di inflazione per gli anni 2006, 2007, 2008. Pertanto l'interesse al ricorso perdura limitatamente a tale periodo temporale.

20.3. La disposta istruttoria conferma tale conclusione.

A seguito della disposta istruttoria parte appellante ha chiarito di aver subito il mancato adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione, fino all'art. 21-*bis*, d.l. n. 248/2007, che ha reintrodotta l'adeguamento, e relativi decreti attuativi.

Aggiunge, per incidens, l'appellante che nemmeno i d.m. attuativi del d.l. n. 248/2007 avrebbero riconosciuto il corretto adeguamento al tasso di inflazione, in quanto non si è tenuto conto della inflazione maturata negli anni precedenti e non riconosciuta al gestore aeroportuale, vale a dire che non si è tenuto conto del tasso di inflazione cumulato.

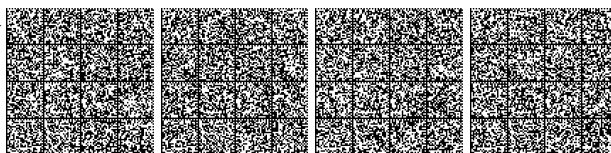
Quanto alla quantificazione della minore entrata subita, osserva l'appellante che l'ultimo adeguamento inflattivo risale al 2000 (d.m. 14 novembre 2000), sicché il tasso di inflazione cumulato da applicarsi ai diritti aeroportuali nel 2006 sarebbe pari al 10,21% nel 2006, al 12,41% nel 2007 e al 14,32% nel 2008.

Per quantificare la minore entrata l'appellante deduce di aver applicato il tasso di inflazione programmato cumulato ai diritti aeroportuali di approdo e partenza, sosta e ricovero, imbarco passeggeri, dal 1° gennaio 2006 al 19 novembre 2008 (data di entrata in vigore del d.m. 21 luglio 2008 che ha nuovamente anche se parzialmente adeguato i diritti aeroportuali all'inflazione programmata). Il differenziale tra quanto percepito e quanto avrebbe dovuto essere percepito ammonterebbe a euro 3.054.931, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

20.4. Il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha confermato che:

dal 2005 e fino al d.m. 21 luglio 2008 n. 79 parte appellante non ha ricevuto l'adeguamento dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione;

l'ultimo aggiornamento era stato effettuato con il d.m. 14 novembre 2000.



20.5. L'ENAC conferma le circostanze, e in particolare che il mancato adeguamento inflattivo riguarda gli anni 2006, 2007, 2008, spiegando tuttavia la ragione dell'intervento normativo abrogativo in base alla considerazione che l'adeguamento al tasso di inflazione sarebbe anacronistico attesa la finalità legislativa di incentivare i gestori aeroportuali ad adottare un sistema di contabilità analitica.

L'ENAC ha fornito una stima approssimativa dei mancati introiti, non disponendo dei dati per effettuare il calcolo in termini di traffico, in base alla quale l'appellante Aeroporti di Firenze avrebbe subito per gli anni 2006, 2007, 2008 un mancato introito rispettivamente di euro 250.005, 487.932, 658.163.

21. Con la lett. e) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

“chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 11-*decies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, quanto alla decurtazione del 10% per mancata adozione del sistema di contabilità analitica e quantifichino la minore entrata che ne è derivata”

21.1. Parte appellante ha chiarito di aver adottato un sistema di contabilità analitica e di non aver pertanto subito la decurtazione in questione.

21.2. La circostanza è confermata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dall'ENAC:

21.3. Si deve perciò affermare che la parte appellante non ha interesse a contestare la previsione in commento dalla quale non ha ricevuto alcun danno.

22. Con la lett. f) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

“chiarisca la parte appellante quale è il danno che le deriva dall'applicazione dell'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005 quanto alla decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75%, sembrando dal sistema normativo — ad un primo esame — che tale decurtazione trova una compensazione nella corrispondente riduzione del 75% del canone concessorio”.

22.1. Parte appellante a seguito di tale istruttoria ha dedotto che “essendo decorsi diversi anni dalla proposizione del ricorso introduttivo si ritiene di poter affermare che la decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75% del canone concessorio non ha arrecato all'odierna ricorrente alcun danno, in quanto effettivamente compensata dalla riduzione del canone versato all'ENAC”.

Sotto tale profilo si rivela contraddittorio quanto invece affermato dalla parte appellante nella memoria depositata per l'udienza 12 febbraio 2013, in cui afferma che la circostanza che non ha subito danno non farebbe venir meno il suo interesse a ottenere la declaratoria di illegittimità di una legge che sarebbe palesemente un aiuto di Stato a favore di Alitalia.

22.2. Si deve pertanto affermare il sopravvenuto difetto di interesse a contestare l'art. 11-*decies*, comma 1.

Questo comporta l'assorbimento della questione nel merito, che ha formato oggetto di quesito del Collegio alla Commissione. A tale quesito la Commissione ha risposto (con la nota 30 novembre 2012 pervenuta il 12 dicembre 2012) che “sulla base degli elementi a sua disposizione, quali richiamati nella presente risposta, la Commissione ritiene che le disposizioni dell'art. 11-*decies* possono configurarsi quali aiuti di Stato in favore delle compagnie aeree che hanno utilizzato gli aeroporti italiani nel periodo di vigenza della norma. Tuttavia la Commissione sottolinea nuovamente che la Corte di giustizia è l'autorità competente ad interpretare in ultima istanza le disposizioni dei trattati ai sensi dell'art. 267 TFUE”.

La circostanza che l'art. 11-*decies* configura, verosimilmente, ad avviso della Commissione europea, un non consentito aiuto di Stato (tuttavia non risulta che la Commissione abbia contestato la circostanza allo Stato italiano), non è rilevante nel presente giudizio, che non è una giurisdizione di diritto oggettivo, e nel quale il Collegio non può sindacare la portata del citato art. 11-*decies* in difetto di un interesse concreto e attuale in capo a parte appellante. Tuttavia, stante il ragionevole dubbio che una disposizione di legge statale configuri un aiuto di Stato illegittimo, il Collegio ritiene doveroso fare una segnalazione al Governo, per quanto di competenza, con trasmissione della presente decisione e della nota 30 novembre 2012 della Commissione europea.

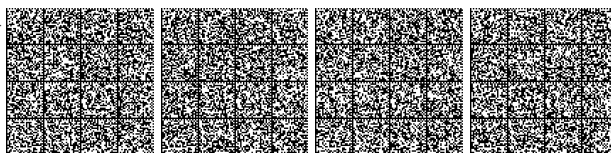
23. Con la lett. g) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

“chiarisca la parte appellante quale è il pregiudizio che le deriva dall'applicazione degli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005, che vengono contestati, non avendo le parti formulato sul punto specifiche deduzioni”.

23.1. Parte appellante ha dedotto di non aver interesse a contestare tali disposizioni.

23.2. Si deve pertanto affermare il difetto di interesse a contestare gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005.

Sul difetto parziale di interesse



24. In conclusione va affermato il difetto originario o sopravvenuto dell'appellante a contestare, in relazione al d.l. n. 203/2005:

l'art. 11-*novies* comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, l. n. 537/1993;

l'art. 11-*decies*, comma 1;

l'art. 11-*decies*, comma 2;

l'art. 11-*terdecies*;

gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*.

Perdura invece l'interesse a contestare:

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*);

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*bis* nell'art. 10, l. n. 537/1993;

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*quater* nell'art. 10, l. n. 537/1993;

l'art. 11-*novies*, comma 2.

25. Sull'aiuto di Stato

25.1. Si è già esposto che difetta l'interesse dell'appellante a contestare l'art. 11-*decies*, d.l. n. 203/2005 e che pertanto non rileva che, ad avviso della Commissione europea (nota del 30 ottobre 2012) esso sembra configurare un non consentito aiuto di Stato, fatti salvi gli eventuali provvedimenti di competenza del Governo e del Parlamento italiani.

25.2. Residua la questione se configuri un aiuto di Stato illegale l'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005.

A tal fine sembra irrilevante la qualificazione dei diritti aeroportuali in termini di tassa o di corrispettivo, questione peraltro risolta dall'evoluzione del quadro normativo nel secondo senso (art. 39-*bis*, d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, conv. in l. 29 novembre 2007 n. 222; Cass., sez. un., 10 gennaio 2008 n. 379), attesa la nozione lata di aiuto di Stato che può avvenire con molteplici modalità, ivi compresi sgravi fiscali e riduzioni di costi e corrispettivi.

25.3. Invero, ai sensi dell'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE, applicabile *ratione temporis*) "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

La nozione di aiuto comprende pertanto ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato.

Sicché rientrano nella nozione non solo le sovvenzioni palesi, ma anche una riduzione di costi, un'agevolazione fiscale, una tariffa preferenziale, etc.

Cinque sono gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato:

in primo luogo deve trattarsi di intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;

in secondo luogo tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri;

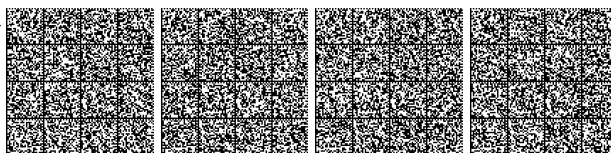
in terzo luogo deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;

in quarto luogo deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (C. giust. CE 24 luglio 2003 C-280/00, Altmark, punto 75);

in quinto luogo, la misura deve essere selettiva, nel senso che favorisce solo alcune imprese o produzioni e non costituisce una misura di carattere e portata generali (C. giust. CE, 29 giugno 1999 C-256/97, DMT; C. giust. CE, 13 febbraio 2003 C-409/2000, Spagna c. Commissione; C. giust. CE 1 dicembre 1998 C-200/97, Ecotrade).

La forma dell'aiuto è indifferente, potendo l'atto che lo dispone assumere sia la veste di una legge che di un atto amministrativo, che di un atto privatistico.

25.4. La Sezione ha già sottoposto alla Commissione europea una richiesta di parere, in relazione all'art. 11-*novies* citato, così formulata: "se osti alla mirata applicazione del diritto comunitario, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale, la previsione dell'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005 sotto il profilo che prude una riduzione delle tariffe aeroportuali per i voli notturni e l'abolizione dell'adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione, misura che non grava sullo Stato ma sui gestori aeroportuali".



25.5. La Commissione europea, con la nota 30 novembre 2012 pervenuta in data 12 dicembre 2012, ha osservato che, ferma la competenza ultima della C. giust. UE, l'art. 10-*novies* non sembra configurare un aiuto di Stato in quanto:

a) la misura non sembra selettiva, non sembrando attribuire un vantaggio ai vettori aerei; a tal fine occorrerebbe verificare che la misura di eliminazione della maggiorazione dei diritti aeroportuali per i voli notturni abbia comportato una diminuzione dei diritti aeroportuali tale da non consentire ai gestori degli aeroporti di coprire i loro costi, e tale circostanza non risulta allo stato provata; per converso la semplice constatazione che è stata abolita la maggiorazione dei diritti aeroportuali per i voli notturni non comprova di per sé un vantaggio selettivo per i vettori aerei, non essendo provato che i voli notturni comportano maggiori costi di quelli diurni;

b) ove anche fosse provato un vantaggio selettivo, occorrerebbe la ulteriore prova che sia stato attribuito con risorse statali; infatti la legge ha fissato il prezzo di una transazione commerciale (i diritti aeroportuali per i voli notturni), ma non risultano senz'altro utilizzate risorse pubbliche; atteso che alcuni aeroporti sono in mano pubblica, andrebbe accertato se qualsiasi ipotetico vantaggio per i vettori avviene con risorse pubbliche o invece è frutto di una disciplina generale che si applica a tutti i gestori aeroportuali e non dipende dal controllo pubblico effettuato sugli aeroporti in mano pubblica; lo Stato qui fissa il prezzo di un dato servizio (il diritto aeroportuale per il volo notturno) ma non impone un obbligo di acquisto o di investimento.

25.6. Alla luce di tale risposta, a cui parte appellante non ha adeguatamente replicato, il Collegio ritiene che l'art. 11-*novies* non configuri un aiuto di Stato in quanto:

non vi è prova della selettività della misura, che non avvantaggia necessariamente i vettori aerei, sia perché non è provato il maggior costo del volo notturno e del relativo approdo, sia perché la misura avvantaggia in definitiva gli utenti del servizio aereo;

non vi è prova che la misura sia finanziata con risorse statali; se è vero che alcuni aeroporti sono in mano di società a partecipazione pubblica, è anche vero che la misura in esame è di carattere generale e si impone indifferenzialmente a gestori aeroportuali sia pubblici che privati; la misura prescinde dall'esercizio di un potere pubblico su una società pubblica, e non comporta un trasferimento di risorse pubbliche.

26. Sulla pregiudiziale costituzionale

26.1. Passando all'esame dell'appello principale, il Collegio ritiene pregiudiziale, nell'ordine logico delle questioni, la prospettata questione di illegittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. a); 11-*novies*, comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 l. n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

26.2. Sebbene la questione sia stata prospettata solo con la seconda memoria difensiva depositata per l'udienza del 29 maggio 2012 la stessa è ammissibile perché si tratta di questione rilevabile d'ufficio.

26.3. L'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005, nella parte oggetto di incidente di costituzionalità, dispone:

“Alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 10 dell'art. 10 è sostituito dal seguente:

«10. La misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, è determinata per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i medesimi decreti viene altresì fissata, per un periodo predeterminato, comunque compreso tra tre e cinque anni, la variazione massima annuale applicabile ai medesimi diritti aeroportuali. La variazione è determinata prendendo a riferimento il tasso di inflazione programmato, l'obiettivo di recupero della produttività assegnato al gestore aeroportuale, la remunerazione del capitale investito, gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito, che sono stabiliti in contratti di programma stipulati tra l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e il gestore aeroportuale, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura iniziale dei diritti e l'obiettivo di recupero della produttività assegnato vengono determinati tenendo conto:

a) di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale;

b) del livello qualitativo e quantitativo dei sentiti offerti;

c) delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali;

d) dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale;



e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate»;

b) dopo il comma 10, sono inseriti i seguenti:

«10-bis. È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324.

(...) *omissis*

10-quater. La metodologia di cui al comma 10 si applica anche per la determinazione dei corrispettivi per i servizi di sicurezza previsti dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, nonché per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea in base al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117».

2. Il comma 190 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato».

26.4. Si è già osservato che, alla luce delle risultanze istruttorie, la parte appellante ha interesse a contestare tali previsioni in quanto:

l'art. 11-novies, comma 1, lett. a) che fissa i criteri di determinazione dei diritti aeroportuali è ancora applicabile alla parte in quanto quadro normativo di riferimento dello stipulato contratto di programma/al fine della stipula del contratto di programma, in corso di stipulazione alla data odierna e la parte contesta tali criteri in particolare quanto al meccanismo c.d. single till;

l'art. 11-novies, comma 1, lett. b), nella parte in cui introduce nell'art. 10, l. n. 537/1993, il comma 10-bis, e sopprime la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne ha trovato applicazione ed ha leso gli interessi economici di parte appellante in misura consistente;

l'art. 11-novies, comma 1, lett. b), nella parte in cui introduce nell'art. 10, l. n. 537/1993, il comma 10-quater; estende anche ai corrispettivi per i servizi di sicurezza e per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea la metodologia di determinazione a regime dei diritti aeroportuali prevista dal comma 10 dell'art. 10, l. n. 537/1993 ivi compreso il non condiviso meccanismo del single tilt, sicché la parte appellante ha interesse a contestarlo;

l'art. 11-novies, comma 2, che ha abrogato l'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ha avuto applicazione all'appellante per gli anni 2006, 2007, 2008.

26.5. La rilevanza della prospettata questione di costituzionalità discende dal fatto che la caducazione di tali disposizioni comporterebbe la caducazione dei provvedimenti impugnati, così soddisfacendo l'interesse della parte appellante.

26.6. La non manifesta infondatezza della prospettata questione si desume dalla giurisprudenza della Corte cost. in ordine all'oggetto e ai limiti della decretazione d'urgenza e alla congruenza di oggetto del d.l. e della legge di conversione.

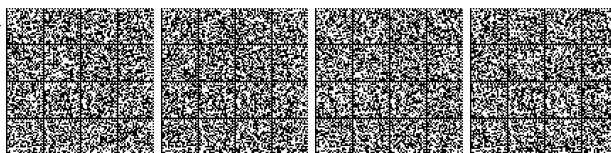
26.7. Il d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, pubblicato nella G.U.R.I. del giorno successivo, recava «Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale» e dettava, negli artt. da 7 a 11, le disposizioni per il settore aeroportuale (7. Razionalizzazione ed efficientamento del settore dei gestori aeroportuali; 8. Competitività del sistema aeroportuale; 9. Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali; 10. Sicurezza aeroportuale; 11. Royalties sui carburanti).

La motivazione per tali disposizioni era indicata nel preambolo, come segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per migliorare il controllo del traffico aereo, la sicurezza degli impianti e la competitività e lo sviluppo del sistema aeroportuale».

Il Ministero della giustizia, con Comunicato 19 dicembre 2005 (*Gazzetta Ufficiale* 19 dicembre 2005, n. 294), rendeva noto che il presente decreto non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione e che le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 sono state recepite dagli articoli da 11-ter a 11-terdecies, d.l. 30 settembre 2005, n. 203.

Invero, nel d.l. 30 settembre 2005 n. 203, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», la legge di conversione 2 dicembre 2005 n. 248 ha introdotto gli artt. da 11-sexies a 11-terdecies.

In particolare la legge di conversione introduce gli artt. da 11-sexies a 11-terdecies che riproducono i citati artt. da 7 a 11, d.l. n. 211/2005.



Inoltre l'art. 11-*sexiesdecies*, del pari introdotto dalla legge di conversione, dispone che le disposizioni di cui agli articoli 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*novies* e 11-*decies* del presente decreto trovano applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2006.

Le ragioni della decretazione d'urgenza sono indicate nel preambolo del d.l. come segue:

“ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per un più incisivo contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie urgenti”.

Le disposizioni in oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 203 del 2005 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra esulano dall'ambito del decreto-legge come descritto nel preambolo e nel titolo dello stesso.

Si palesa l'estraneità delle disposizioni in questione rispetto all'originario decreto-legge.

Né si può ritenere che la disciplina dei diritti aeroportuali rientri nella materia “tributaria e finanziaria”, dovendosi escludere la natura tributaria dei diritti aeroportuali, che costituiscono piuttosto corrispettivi per un servizio erogato (art. 39-*bis*, d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, conv. in l. 29 novembre 2007 n. 222; Cass., sez. un., 10 gennaio 2008 n. 379).

26.8. La Corte cost. ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008, nonché n. 22 del 2012).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, comma 2, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

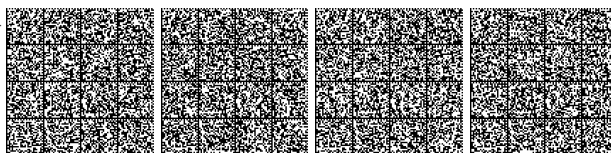
Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte cost., costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento. Risulta in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».



Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

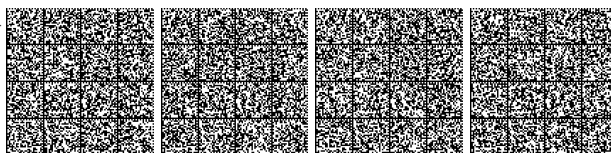
Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difforni nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica.

In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come la Corte cost. ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

26.9. I principi affermati dalla Corte cost. n. 22/2012 devono ritenersi estensibili al caso specifico, in cui la non omogeneità tra d.l. e legge di conversione è imputabile alle disposizioni introdotte, in sede di conversione in legge, mediante un maxiemendamento governativo su cui è stata posta la fiducia.

Infatti quali che siano le modifiche introdotte in sede di conversione in legge, e la loro provenienza, si tratta pur sempre di modifiche non presenti nel d.l. originario e introdotte solo con la legge di conversione, che pertanto devono rispettare l'oggetto del d.l. e dividerne i presupposti di necessità e urgenza.



Diversamente, si determina una alterazione delle dinamiche e dei processi democratici di formazione delle leggi, atteso che:

non formando il maxiemendamento governativo oggetto dell'originario d.l., non ha ricevuto il preventivo vaglio del Presidente della Repubblica;

trattandosi di maxiemendamento su cui viene posta la fiducia, manca l'adeguato dibattito parlamentare.

26.10. In conclusione, si deve ritenere sussistente un dubbio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*); 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), quanto all'introduzione, nell'art. 10 l. n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*; 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost. sotto il duplice profilo che:

tali disposizioni, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l., sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo;

tali disposizioni sono state inserite in virtù di un maxiemendamento governativo su cui è stata posta la fiducia, sicché da un lato è del tutto mancata, da parte del Governo, la motivazione sulla necessità e urgenza, con assunzione della relativa responsabilità, in sede di varo del decreto-legge, e il controllo del Presidente della Repubblica, e dall'altro lato è del tutto mancato il dibattito parlamentare su tali previsioni.

26.11. In subordine, è rilevante, per le ragioni già esposte, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*); 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), quanto all'introduzione, nell'art. 10 l. n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248 in relazione agli artt. 3, e 41 Cost. (principio di uguaglianza e tutela della concorrenza) nella parte in cui decurtano i diritti aeroportuali (meccanismo del single till, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione) mediante una iniziativa legislativa unilaterale che è avulsa da una adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

Un esame comparatistico ha evidenziato infatti che nella maggioranza degli aeroporti europei la fissazione dei diritti aeroportuali è frutto di un accordo tra gestori e vettori aeroportuali e che in molti aeroporti europei vige, in vario modo, la maggiorazione dei diritti aeroportuali per voli notturni.

Pertanto, sebbene il legislatore comunitario non impedisse agli Stati membri, all'epoca del varo del d.l. n. 203/2005, la possibilità di intervenire con legge (prima della direttiva 2009/12 che demanda agli Stati di fissare un quadro regolatorio finalizzato all'adozione di atti di self regulation da parte degli interessati, recepita in Italia con gli artt. 71-82, d.l. n. 1/2012), l'intervento legislativo deve comunque ispirarsi ai canoni costituzionali di eguaglianza, tutela della concorrenza, e al principio dell'equa remunerazione dei costi.

27. Conclusioni

In conclusione, l'appello va in parte respinto, in parte dichiarato improcedibile; per le residue questioni il giudizio va sospeso nelle more dell'incidente di costituzionalità. Ogni ulteriore questione, ivi comprese la ulteriore pregiudiziale comunitaria sollecitata da parte appellante, è riservata alla decisione definitiva, all'esito dell'incidente di costituzionalità.

Pertanto, parzialmente e non definitivamente pronunciando, il Collegio:

1) dichiara l'originario difetto di interesse o il sopravvenuto difetto di interesse in ordine ai motivi di appello con cui si censurano, in relazione al d.l. n. 203/2005:

l'art. 11-*novies* comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, l. n. 537/1993;

l'art. 11-*decies*, comma 1;

l'art. 11-*decies*, comma 2;

l'art. 11-*terdecies*;

gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*;

2) respinge le censure relative alla sussistenza di un aiuto di Stato in relazione all'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005;

3) respinge l'appello incidentale;

4) visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*); 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), quanto all'introduzione, nell'art. 10 l. n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., e, in subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;



5) sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica;

7) ordina che a cura della segreteria della Sezione copia della presente ordinanza e della nota della Commissione europea 30 novembre 2012 sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri quale segnalazione di possibile aiuto di Stato illegale in relazione all'art. 11-decies, d.l. n. 203/2005;

8) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P.Q.M.

1) dichiara l'originario difetto di interesse o il sopravvenuto difetto di interesse in ordine ai motivi di appello con cui si censurano, in relazione al d.l. n. 203/2005:

l'art. 11-novies comma 1, lett. b) in relazione alla introduzione del comma 10-ter nell'art. 10, l. n. 537/1993;

l'art. 11-decies, comma 1;

l'art. 11-decies, comma 2;

l'art. 11-terdecies;

gli artt. 11-sexies, 11-septies, 11-octies, 11-undecies, 11-duodecies;

2) respinge le censure relative alla sussistenza di un aiuto di Stato in relazione all'art. 11-novies, d.l. n. 203/2005;

3) respinge l'appello incidentale;

4) visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-novies, comma 1, lett. a); 11-novies, comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 l. n. 537/1993 del comma 10-bis e del comma 10-quater, 11-novies, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., e, in subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;

5) sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica;

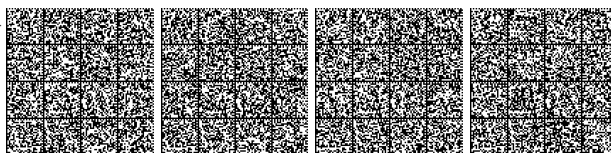
7) ordina che a cura della segreteria della Sezione copia della presente ordinanza e della nota della Commissione europea 30 novembre 2012 sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri quale segnalazione di possibile aiuto di Stato illegale in relazione all'art. 11-decies, d.l. n. 203/2005;

8) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2013

Il Presidente: MARUOTTI

L'estensore: DE NICTOLIS



N. 127

Ordinanza del 4 marzo 2013 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Sagat S.p.a. contro Ministero delle infrastrutture ed altri

Porti e aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali - Previsione del meccanismo del *single till*, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione - Incidenza sul principio di uguaglianza - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei presupposti di necessità ed urgenza, per l'introduzione con legge di conversione di una normativa estranea al contenuto del decreto-legge e priva di un'adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*) e *b*), e comma 2, introdotti dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 77, comma secondo.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale e Sentenza Parziale sul ricorso numero di registro generale 9328 del 2007, proposto da Sagat s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Marco Weigmann, Angelo Piazza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Angelo Piazza in Roma, via Luigi Robecchi Brichetti, n. 10;

Contro:

Ministero delle infrastrutture, Ministero dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Alitalia - Linee Aeree Italiane s.p.a. in amministrazione straordinaria, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni, Giuseppe Franco Ferrati, Marcello Molè, Bruno Nascimbene, Franco Gaetano Scoca, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marco Annoni in Roma, via Udine, n. 6;

Nei confronti di Italian Board Airlines Representatives (Ibar), rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Giordano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 187; Assaeroporti -Associazione Italiana Gestori Aeroporti;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 5144/2007, resa tra le parti, concernente revisione dei diritti aeroportuali;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture, del Ministero dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'ENAC, di Alitalia - Linee Aeree Italiane s.p.a. in amministrazione straordinaria e di Italian Board Airlines Representatives (Ibar);

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

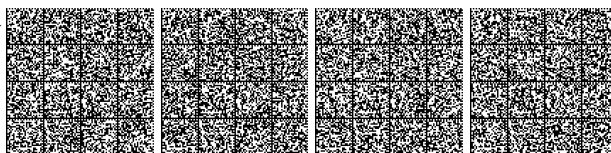
relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2013 il Cons. Rosanna De Nictolis e uditi per le parti gli avvocati Piazza, Molè, Annoni, Giordano e l'avvocato dello Stato Aiello;

1. Il d.l. n. 211/2005, recante «misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale», prevedeva, negli artt. da 4 a 11, la riduzione delle tariffe aeroportuali, della tassa merci, delle tariffe di terminale e sorvolo, l'abrogazione della maggiorazione dei diritti aeroportuali nelle ore notturne e la previsione di un nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali.

Il contenuto di tale d.l. peraltro veniva stralciato e inserito, sotto forma di maxi emendamento governativo, in sede di conversione di un altro d.l. antecedente, il d.l. n. 203/2005 recante «misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», su cui il Governo poneva la fiducia, e che veniva convertito in legge n. 248/2005.

Le disposizioni sui diritti aeroportuali sono contenute negli artt. da 11-*sexies* a 11-*terdecies*, d.l. n. 203/2005. Nel contempo, il d.l. n. 211/2005 è decaduto per mancata conversione in legge.

L'ENAC, con nota 16 novembre 2005, sottoponeva al Ministero delle infrastrutture e trasporti alcuni dubbi interpretativi sulle nuove disposizioni.



Il Ministero emanava l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005, disponendo, tra l'altro, che per non incorrere nella riduzione dei diritti aeroportuali nella misura del 10%, le società aeroportuali avrebbero dovuto attestare l'adozione, alla data del 31 dicembre 2005, del sistema di contabilità analitica, e indicando la formula da applicare per la riduzione dei diritti aeroportuali.

2. L'ENAC con nota 20 gennaio 2006 n. 4071 ha reso noti i chiarimenti acquisiti.

Con successiva nota 20 gennaio 2006, n. 4072, avente ad oggetto le misure attuative dell'art. 11-*decies*, l'ENAC ha attivato il procedimento di revisione dei diritti, dando attuazione all'art. 11-*novies*, allegando alla nota una tabella che riporta la nuova misura dei diritti, con decorrenza 1° gennaio 2006 per i diritti dovuti dai vettori aerei per l'approdo, la partenza, la sosta e il ricovero degli aeromobili, e con decorrenza 1° febbraio 2006 per i diritti di imbarco dovuti dai passeggeri.

Tale nota ha inoltre disposto la soppressione con decorrenza 1° gennaio 2006 della maggiorazione del 50% prevista dalla legge n. 324/1976 nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne.

L'ENAC ha inoltre applicato la riduzione anche ai diritti di imbarco, senza tener conto dell'adeguamento al tasso di inflazione programmata e riservandosi una verifica semestrale della corretta applicazione delle nuove disposizioni.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota 21 febbraio 2006, n. 900411, ha affermato che la nuova disciplina fosse già applicabile quanto agli artt. 11-*terdecies* (*royalties* sui carburanti), 11-*decies* (competitività del sistema aeroportuale) e la soppressione della maggiorazione del 50% dei diritti di approdo e partenza nelle ore notturne.

3. Con ricorso al Tar Lazio-Roma e successivi motivi aggiunti, la società odierna appellante (Sagat s.p.a., gestore dell'aeroporto di Torino Caselle) ha impugnato gli atti sopradescritti, con cui il Ministero e l'ENAC hanno dato attuazione alla nuova disciplina (in dettaglio: l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005, la nota 20 gennaio 2006, n. 4071, la nota 20 gennaio 2006, n. 4072, la nota 21 febbraio 2006, n. 900411).

Il ricorso di primo grado sollevava questioni di legittimità costituzionale e comunitaria della disciplina legislativa e dei conseguenti atti applicativi, e censure per vizi propri degli atti amministrativi.

4. Il Tar adito, con la sentenza in epigrafe 4 giugno 2007 n. 5144, ha respinto il ricorso e in particolare:

in rito ha respinto l'eccezione, sollevata da Alitalia, di difetto di legittimazione attiva al ricorso;

ha escluso che le disposizioni legislative integrino un aiuto di Stato in favore dei vettori aerei e in particolare della compagnia Alitalia, e che pertanto si profilino vizi di illegittimità comunitaria;

ha escluso l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina, rispetto ai parametri proposti;

ha escluso che gli atti amministrativi siano affetti da vizi propri.

5. Contro la sentenza ha proposto appello principale l'originaria ricorrente.

5.1. Alitalia ha proposto un appello incidentale, con cui ripropone l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, già articolata in prime cure.

5.2. Si è costituito il Ministero delle infrastrutture e trasporti, unitamente all'ENAC.

5.3. Si è costituito per l'udienza del 27 novembre 2012 IBAR Italian Board Airlines Representatives, per opporsi all'accoglimento dell'appello.

6. L'appellante nel corso del giudizio ha dichiarato che intende superate le censure di illegittimità costituzionale della disciplina per mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di definizione dei nuovi meccanismi di regolazione tariffaria (essendosi sul punto già pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2008) e ha dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse in relazione alle censure inerenti l'art. 11-*terdecies*, d.l. n. 203/2005, e agli atti applicativi *in parte qua* (*royalties* sul carburante).

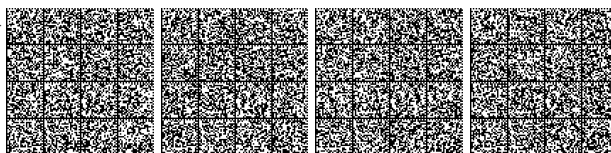
7. In data 11 novembre 2011 Alitalia ha depositato una dichiarazione di evento interruttivo del giudizio, essendo la società stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi.

8. Con ordinanza collegiale 13 dicembre 2011, n. 6519 (in esito all'udienza pubblica del 22 novembre 2011), è stata dichiarata l'interruzione del processo.

9. Il processo è stato riassunto dalla società appellante con atto spedito per la notificazione in data 8 febbraio 2012.

10. All'udienza del 29 maggio 2012 il Collegio ha ritenuto la causa non matura per la decisione ed ha disposto una istruttoria, nonché rilevato questioni di ufficio (ordinanza 12 giugno 2012, n. 3424) come segue, rinviando la causa, per la trattazione del merito secondo grado del giudizio, al 27 novembre 2012, computati i tempi necessari per il richiesto parere della Commissione europea:

«Ritiene la Sezione che, ai fini del decidere, è da un lato necessario verificare il perdurante interesse a talune censure e meglio comprendere la portata dell'interesse ad altre censure, e dall'altro lato occorre acquisire alcuni ulteriori elementi istruttori.



In particolare, occorre che la parte appellante, il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC, ciascuno per quanto rientri nella propria sfera di competenza e disponibilità degli elementi richiesti, forniscano, entro 45 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, notificazione della presente ordinanza istruttoria, documentati chiarimenti sulle seguenti circostanze di fatto:

a) chiarisca l'appellante se e quale è il perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 203/2005, che fissa i requisiti a regime di determinazione delle tariffe aeroportuali, se è vero che la previsione non ha mai trovato applicazione, e che il sopravvenuto art. 76, comma 1, del d.l. n. 1/2012 detta un nuovo procedimento di determinazione delle tariffe, ancorché richiamando i principi del citato art. 11-*novies*;

b) chiarisca l'appellante se e quale è il suo perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 203/2005 quanto alla introduzione dei commi 10-*ter* e 10-*quater* nell'art. 10 della legge n. 537/1993;

c) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 10, comma 10-*bis*, della legge n. 537/1993 (introdotto dall'art. 11-*novies*, comma 1, lett. b), del d.l. n. 203/2005), e dunque la soppressione «della maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324», e quale è la misura della minore entrata subita;

d) chiariscano le parti se, e per quali anni, a decorrere dal 2005, e fino al d.m. 21 luglio 2008, la parte appellante ha subito la non applicazione dell'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ai sensi dell'art. 11-*novies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, e qual è la misura della minore entrata subita;

e) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 11-*decies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, quanto alla decurtazione del 10% per mancata adozione del sistema di contabilità analitica e quantifichino la minore entrata che ne è derivata;

f) chiarisca la parte appellante quale è il danno che le deriva dall'applicazione dell'art. 11-*decies* dell'art. 203/2005 quanto alla decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75%, sembrando dal sistema normativo — ad un primo esame — che tale decurtazione trova una compensazione nella corrispondente riduzione del 75% del canone concessorio;

g) chiarisca la parte appellante quale è il pregiudizio che le deriva dall'applicazione degli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005, che vengono contestati, non avendo le parti formulato sul punto specifiche deduzioni;

h) in applicazione del principio di collaborazione processuale, chiariscano le parti quale è — sulla base delle loro conoscenze — il regime di determinazione dei diritti aeroportuali negli altri Paesi europei, in particolare se vi è una determinazione per legge, ovvero sulla base di provvedimenti amministrativi o da parte dei singoli gestori aeroportuali, nonché specifichino se è prevista la maggiorazione dei diritti per i voli notturni e l'adeguamento periodico al tasso di inflazione;

i) chiariscano il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC se pende un procedimento presso la Commissione europea ovvero il Consiglio, per la verifica della natura di aiuto di Stato dei benefici disposti dalle disposizioni sopra richiamate, e dunque della sua compatibilità col diritto dell'Unione Europea, attivato ai sensi dell'art. 10 reg. CE n. 659/1999, e se lo Stato italiano ha o meno ritenuto, medio tempore, di attivare il procedimento di cui all'art. 108, par. 1 e 2, del TFUE, e di cui all'art. 2 del reg. CE n. 652/1999;

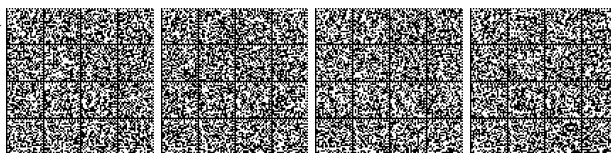
l) producano le parti la sentenza del Tribunale di primo della Unione Europea 29 settembre 2011, nella causa T-442/2007, che non risulta ad oggi pubblicata sul sito CURIA dell'Unione Europea, e forniscano notizie sull'andamento del giudizio di appello che, dal medesimo sito CURIA, risulta proposto avverso la sentenza del Tribunale (v. il giudizio C-615/11, pendente passo la Corte di Giustizia);

m) chiariscano la parte appellante, l'ENAC e il Ministero delle infrastrutture se la società appellante ha o no la gestione aeroportuale totale.

Successivamente al deposito dell'adempimento istruttorio, ciascuna parte ha un termine di venti giorni per controdedurre puntualmente alla deduzioni delle altre parti; in particolare il Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAC sono onerati di controdedurre puntualmente alle deduzioni di parte appellante in ordine a quanto richiesto alle lettere a), b), f), g).

11. È inoltre opportuno, in via istruttoria, chiedere alla Commissione europea, ai sensi del par. 3.1. della sua Comunicazione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali (del 9 aprile 2009 n. 2009/C85/01), se pende un procedimento presso la medesima Commissione, per la verifica della natura di aiuto di Stato delle disposizioni legislative sopra indicate, e della sua compatibilità con le disposizioni dell'Unione Europea, attivato ai sensi dell'art. 10 reg. CE n. 659/1999, ovvero ai sensi dell'art. 108, par. 1 e 2, del TFUE e dell'art. 2 del reg. CE n. 659/1999.

12. È inoltre opportuno chiedere alla Commissione europea, ai sensi del par. 3.2. della sopra indicata Comunicazione, un parere in ordine al 'se' la disciplina nazionale — che ha condotto alla proposizione del presente giudizio — configuri o meno un aiuto di Stato al settore del trasporto aereo e in particolare al maggiore vettore nazionale, e, in caso affermativo, se si tratti di aiuto che rientri in regimi di deroga o comunque autorizzabile.



A tal fine osserva il Collegio che — ad un primo esame — sembra irrilevante la qualificazione dei diritti aeroportuali in termini di tassa o di corrispettivo, questione peraltro risolta dall'evoluzione del quadro normativo nel secondo senso (dall'art. 39-*bis* del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222: sul punto, v. Cass., Sez. un., 10 gennaio 2008, n. 379), attesa la nozione lata di aiuto di Stato che può avvenire con molteplici modalità, ivi compresi sgravi fiscali e riduzioni di costi e corrispettivi.

Invero, ai sensi dell'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE, applicabile *ratione temporis*), «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

La nozione di aiuto comprende pertanto ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato.

Sicché rientrano nella nozione non solo le sovvenzioni palesi, ma anche disposizioni che comportino una riduzione di costi, un'agevolazione fiscale, una tariffa preferenziale, etc.

Cinque sono gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato:

in primo luogo, deve trattarsi di intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;

secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri;

in terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;

in quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (C. giust. CE 24 luglio 2003 C-280/00, Altmark, punto 75);

in quinto luogo, la misura deve essere selettiva, nel senso che favorisce solo alcune imprese o produzioni e non costituisce una misura di carattere e portata generali (C. giust. CE, 29 giugno 1999 C-256/97, DMT; C. giust. CE, 13 febbraio 2003 C-409/2000, Spagna c. Commissione; C. giust. CE 1° dicembre 1998 C-200/97, Ecotrader).

La forma dell'aiuto è indifferente, potendo l'atto che lo dispone assumere sia la veste di una legge che di un atto amministrativo, o anche di un atto privatistico. Rileva al riguardo Collegio che — ad un primo esame — l'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005 sembrerebbe configurare un aiuto di Stato in quanto:

è prevista una riduzione delle tariffe aeroportuali, che avviene in definitiva con risorse statali, atteso che è prevista una riduzione del 75% della misura dei canoni di concessione aeroportuale, e che a tale minore entrata si fa fronte con risorse statali ai sensi dell'art. 12, comma d.l. n. 203/2005; inoltre è prevista una riduzione delle tariffe per voli notturni e il mancato adeguamento periodico delle tariffe al tasso di inflazione; gravano sui gestori aeroportuali, senza carico per lo Stato, ma integrano una riduzione tariffaria che avvantaggia i vettori aerei;

tale intervento è idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri, atteso che incentiva i vettori aerei a utilizzare gli aeroporti italiani, le cui tariffe diventano comparativamente più appetibili rispetto a quelle degli aeroporti di altri Paesi membri dell'UE;

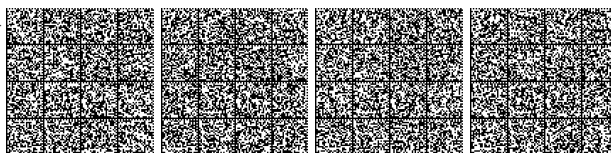
tale intervento arreca un vantaggio ai vettori aerei, risultando da calcoli dell'ENAC che una parte consistente della riduzione dei diritti aeroportuali va a vantaggio dei vettori aerei;

l'intervento falsa, o quanto meno minaccia di falsare la concorrenza, sia potendo rendere preferenziale il trasporto aereo rispetto alle altre forme di trasporto (terrestre, marittimo, ferroviario), sia potendo rendere preferenziale l'utilizzo degli aeroporti italiani rispetto a quelli di altri Paesi europei;

è dubbio se la misura possa o meno essere considerata selettiva alla luce del diritto dell'Unione Europea, atteso che se, da un lato, la misura avvantaggia tutti i vettori aerei, dall'altro lato è, per un verso, acclarato che il maggior vantaggio è per i vettori aerei nazionali, e segnatamente la compagnia Alitalia che era, all'epoca dei fatti, il maggior vettore aereo nazionale, e considerato che, per altro verso, la misura avvantaggia il solo settore del trasporto aereo, discriminando i settori del trasporto terrestre, ferroviario, marittimo.

Sotto tale profilo, va acquisito il parere della Commissione europea nei termini seguenti:

se osti alla corretta applicazione del diritto dell'Unione Europea, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale, la previsione dell'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005, sotto il profilo che prevede una riduzione dei diritti aeroportuali nella misura del 75% compensata da una riduzione del canone concessorio del 75%, così facendosi fronte alla riduzione dei diritti aeroportuali a carica del bilancio statale (art. 12; comma 1-*bis*, del d.l. n. 203/2005), con vantaggio per i vettori aerei e con maggiore vantaggio per i vettori aerei nazionali, e segnatamente la società Alitalia quale maggior vettore aereo nazionale, atteso che la misura incentiva solo il settore del trasporto aereo e non altre forme di trasporto e relativi operatori economia;



se osti alla corretta applicazione del diritto dell'Unione Europea, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale alla luce del diritto dell'Unione, la previsione 11-*novies* del d.l. n. 203/2005 sotto il profilo che prevede una riduzione delle tariffe aeroportuali per i voli notturni e l'abolizione dell'adeguamento periodico delle tariffe al tasso di inflazione, misura che non grava sullo Stato ma sui gestori aeroportuali.

13. Per le ragioni che precedono, la Sezione ordina alle parti gli adempimenti sopra indicati e dispone che, a cura della Segreteria, seguano gli incombenzi indicati nel dispositivo.

La definizione del secondo grado del giudizio viene rinviata all'udienza del 27 novembre 2012.

Fermo restando che le osservazioni poste a base della presente ordinanza non implicano nessuna statuizione definitiva, dovendosi intendere solo strumentali ad acquisire gli elementi necessari ai fini della decisione, la Sezione si riserva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese, con la sentenza definitiva.»

11. Le parti hanno provveduto, per l'udienza del 27 novembre 2012, ai richiesti adempimenti istruttori come segue:

la società appellante in data 26 luglio 2012 ha depositato una memoria e documentazione, nonché, in data 5 ottobre 2012, controdeduzioni in relazione alla produzione documentale dell'ENAC e a quella del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 8 agosto 2012 ha depositato deduzioni e documentazione;

l'ENAC in data 2 agosto 2012 ha depositato deduzioni e documentazione.

11.1. La Commissione europea, con nota del 19 luglio 2012 pervenuta il 3 agosto 2012, ha comunicato che la Commissione non ha casi pendenti aventi ad oggetto le disposizioni normative in contestazione nei presenti giudizi.

Con la stessa nota la Commissione ha informato che «adotterà ogni iniziativa al fine di rispondere alla seconda richiesta formulata in base alla sezione 3.2. della citata Comunicazione entro il termine indicato di quattro mesi dal ricevimento della stessa» (la richiesta risulta registrata dai servizi della Commissione in data 27 giugno 2012).

11.2. Peraltro il parere della Commissione europea non è pervenuto in tempo utile per l'udienza del 27 novembre 2012.

La causa è stata pertanto rinviata all'udienza del 29 gennaio 2013 e poi ulteriormente differita all'udienza del 12 febbraio 2013.

Il parere della Commissione europea, datato 30 novembre 2012, è poi pervenuto in data 12 dicembre 2012.

11.3. La causa è passata in decisione all'udienza del 12 febbraio 2013.

12. Il Collegio rileva anzitutto che l'atto di riassunzione dell'appello nei confronti di Alitalia è stato tempestivamente notificato e depositato, e che esso contiene, *ad abundantiam* (non essendo ciò imposto dall'art. 80, comma 3, c.p.a.), l'istanza di fissazione della nuova udienza di merito trattazione del giudizio.

L'atto di riassunzione risulta notificato sia nel domicilio di Alitalia eletto per il giudizio, presso l'avv. Molé, sia nel domicilio reale dell'Amministratore straordinario.

13. In ogni caso è avvenuta la costituzione in giudizio di Alitalia in persona dell'Amministratore straordinario, per l'udienza del 27 novembre 2012, costituzione accompagnata da istanza di rinvio per articolare difese.

14. Proseguendo nell'ordine logico delle questioni va esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello incidentale per la mancata costituzione dell'appellante incidentale a seguito della interruzione e riassunzione del processo.

14.1. L'eccezione è infondata.

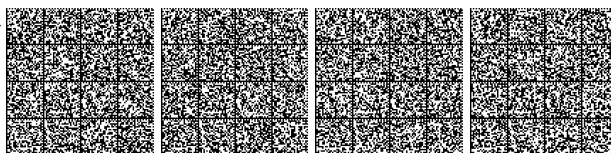
Si deve infatti ritenere che la riassunzione fatta da una delle parti (nella specie l'appellante principale) rimette in vita l'intero processo, anche quanto alle domande delle altre parti: nessuna disposizione richiede che debbano esservi ulteriori atti di impulso, dopo la riassunzione della causa ad iniziativa di una delle parti.

Pertanto, il difetto di costituzione dell'amministratore straordinario di Alitalia, dopo la notifica della riassunzione, non rende improcedibile l'appello incidentale di Alitalia.

15. L'appello incidentale è stato proposto in via subordinata, per il caso di ritenuta fondatezza dell'appello principale, ma esso sottopone una questione rilevabile d'ufficio, inerente alla legittimazione attiva, e pertanto nell'ordine logico va esaminato prima dell'appello principale.

15.1. Si assume che la società ricorrente in primo grado e ora appellante non avrebbe dimostrato la propria legittimazione attiva, e in particolare la propria qualità di società di gestione aeroportuale totale.

Invero, solo in caso di gestione totale, e non anche di gestione parziale e di gestione precaria, spetterebbe al gestore aeroportuale l'incasso dei diritti aeroportuali, e dunque potrebbe profilarsi la legittimazione processuale a contestare le nuove misure di tali diritti.



15.2. Il Tar ha disatteso tale eccezione, argomentando nel senso che era onere di Alitalia fornire la prova del difetto di legittimazione attiva.

Alitalia contesta tale capo di sentenza, osservando che la mancanza di legittimazione attiva è rilevabile d'ufficio, sicché non vi era onere della prova a carico di Alitalia.

15.3. Ritiene la Sezione che l'appello incidentale va disatteso.

Sebbene, infatti, le questioni inerenti la legittimazione attiva possano essere rilevate ed esaminate d'ufficio, con quel che ne consegue in ordine ai profili probatori, tuttavia negli atti di causa vi è la prova che la società appellante sia una società di gestione aeroportuale totale.

Infatti la nota ENAC 15 settembre 2006, n. 60600, fa menzione di una verifica dell'ENAC relativa a tutti gli aeroporti a gestione totale, e in essa si include tra le società di gestione aeroportuale totale anche la odierna appellante.

Inoltre a seguito di una disposta istruttoria l'ENAC ha ribadito che l'appellante è un gestore aeroportuale in regime di gestione totale.

16. Superate le questioni relative alla legittimazione delle parti e alla tempestività della riassunzione, la materia del contendere deve essere delimitata alla luce della parziale dichiarazione di sopravvenuto difetto di interesse presentata dall'appellante, quanto alle censure di incostituzionalità relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di definizione dei nuovi meccanismi di regolazione tariffaria (essendosi sul punto già pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2008), e in relazione alle censure inerenti l'art. 11-terdedes, d.l. n. 203/2005, e agli atti applicativi *in parte qua* (*royalties* sul carburante).

In relazione a tali censure va dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse.

17. Inoltre occorre verificare d'ufficio il perdurante interesse alla contestazione delle altre disposizioni impugnate del d.l. n. 203/2005 e relativi atti applicativi.

17.1. Il Collegio ha anzitutto sottoposto alle parti, con la citata ordinanza istruttoria, la questione della verifica della procedibilità dell'appello, quanto alle censure che riguardano la disciplina «a regime» introdotta dall'art. 11-*novies*, comma 1, lettera a), d.l. n. 203/2005 conv. in legge n. 248/2005.

17.2. In particolare, la lett. a) dell'ordinanza istruttoria chiedeva:

«a) chiarisca l'appellante se e quale è il perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 203/2005, che fissa i requisiti a regime di determinazione delle tariffe aeroportuali, se è vero che la previsione non ha mai trovato applicazione, e che il sopravvenuto art. 76, comma 1, del d.l. n. 1/2012 detta un nuovo procedimento di determinazione delle tariffe, ancorché richiamando i principi del citato art. 11-*novies*».

17.3. È opportuno ricordare che l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera a), dettava una nuova disciplina «a regime» dei diritti aeroportuali e che la successiva lett. b) e il comma 2, hanno introdotto una disciplina in parte a regime in parte immediatamente operativa («Alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 10 dell'articolo 10 è sostituito dal seguente:

«10. La misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, è determinata per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i medesimi decreti viene altresì fissata, per un periodo predeterminato, comunque compreso tra tre e cinque anni, la variazione massima annuale applicabile ai medesimi diritti aeroportuali. La variazione è determinata prendendo a riferimento il tasso di inflazione programmato, l'obiettivo di recupero della produttività assegnato al gestore aeroportuale, la remunerazione del capitale investito, gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito, che sono stabiliti in contratti di programma stipulati tra l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e il gestore aeroportuale, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura iniziale dei diritti e l'obiettivo di recupero della produttività assegnato vengono determinati tenendo conto:

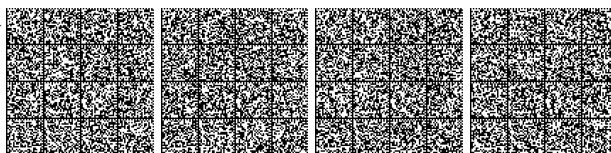
a) di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul redime aeroportuale;

b) del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti;

c) delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali;

d) dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale;

e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del redime aeroportuale di attività non regolamentato;



b) dopo il comma 10, sono inseriti i seguenti:

«10-bis. È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324.

10-ter. il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative, rispetto a quelle previste al comma 10, per la determinazione dei diritti aeroportuali per gli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico, ciascuna equivalente ad un passeggero o cento chili di merce o di posta.

10-quater. La metodologia di cui al comma 10 si applica anche per la determinazione dei corrispettivi per i servizi di sicurezza previsti dall'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, nonché per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea in base al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117».

2. Il comma 190 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato»).

17.4. La stessa parte appellante, nella memoria depositata per l'udienza del 29 maggio 2012, ha evidenziato che tale disposizione di fatto non ha sinora trovato applicazione, in relazione al suo comma 1, lettera a), in quanto i meccanismi di definizione tariffaria a regime non sono diventati operativi nei confronti della società appellante (pag. 5 memoria).

Nel frattempo il legislatore ha dettato una nuova disciplina dei diritti aeroportuali, negli artt. da 71 a 82, d.l. n. 1/2012, convertito in legge n. 14/2012 (recanti recepimento della direttiva 2009/12/CE).

Peraltro, l'art. 11-novies, comma 1, d.l. n. 203/2005, lungi dall'essere stato abrogato, viene espressamente richiamato dall'art. 76, comma 1, d.l. n. 1/2012, a tenore del quale «Al fine dell'applicazione del sistema dei diritti aeroportuali, l'Autorità di vigilanza, nel rispetto dei principi e dei criteri di cui all'articolo 11-novies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, predispone specifici modelli tariffari, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato, al fine di assicurare che i diritti applicati agli utenti degli aeroporti rispondano ai principi di cui all'articolo 80, comma 1».

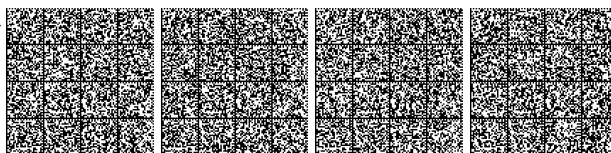
17.5. Peraltro, nella memoria depositata per l'udienza del 27 novembre 2012, a seguito della citata ordinanza istruttoria, parte appellante sostiene di avere un perdurante interesse a tale censura, perché — sebbene essa non abbia ancora stipulato con l'ENAC il contratto di programma — tuttavia la previsione in commento è stata il riferimento normativo principale in base al quale l'ENAC e le altre amministrazioni competenti hanno definito, nel corso degli anni, il contenuto dei contratti di programma sinora stipulati con altre concessionarie della gestione aeroportuale totale (aeroporti di Pisa, Bari, Brindisi, Bologna).

Vi sarebbe perciò l'interesse dell'appellante a contestare tale disposizione, che viene ritenuta da essa frutto di una scelta del legislatore palesemente sbilanciata a favore della «compagnia di bandiera» (in particolare il meccanismo previsto dall'art. 10, comma 10, n. 537/1993, come modificato dal citato art. 11-novies, dell'abbattimento dei diritti aeroportuali nella misura corrispondente al 50% del margine commerciale conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate, c.d. *single till*), anche se non è stato ancora stipulato il contratto di programma, attesa anche la previsione transitoria di cui all'art. 22, d.l. n. 5/2012, conv. in legge n. 35/2012, sopravvenuto nel corso del giudizio di appello.

17.6. Il Collegio condivide le deduzioni sul punto di parte appellante e ritiene che perdiri l'interesse a contestare il citato art. 11-novies, comma 1, lett. a), d.l. n. 203/2005.

È vero che tale disciplina non ha sinora avuto applicazione nei confronti dell'appellante.

È tuttavia vero che è in corso il procedimento per la stipula del contratto di programma e che ai sensi dell'art. 22, comma 2, d.l. n. 5/2012 convertito in legge n. 35/2012, sopravvenuto nel corso del giudizio di appello: «il recepimento della direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali, di cui al Capo articoli da 71 a 82, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, fa comunque salvo il completamento delle procedure in corso volte alla stipula dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali, ai sensi degli articoli 11-novies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Tali procedure devono concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2012 e, comunque, la durata dei contratti di programma stipulati secondo quanto disposto nel primo periodo è fissata nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia e dei rispettivi modelli tariffari».



Pertanto l'art. 76, comma 1, d.l. n. 1/2012, che a sua volta richiama i criteri di cui al citato art. 11-*novies* d.l. n. 203/2005, facendoli propri, non è direttamente e immediatamente applicabile allo stipulando contratto di programma, che resterà regolato direttamente dal citato art. 11-*novies*.

Ciò comporta che restano attuali le censure relative al procedimento di conversione in legge del d.l. n. 203/2005, quanto all'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*).

18. Con la lett. *b*) dell'ordinanza istruttoria si chiedeva:

«*b*) chiarisca l'appellante se e quale è il suo perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 203/2005 quanto, alla introduzione dei commi 10-*ter* e 10-*quater* nell'art. della legge n. 537/1993».

18.1. Parte appellante, a seguito della ordinanza istruttoria, ha dedotto:

di non avere interesse a contestare il comma 10-*ter* dell'art. 10, legge n. 537/1993;

di avere interesse a contestare il comma 10-*quater* dell'art. 10, legge n. 537/1993, perché esso estende anche ai corrispettivi per i servizi di sicurezza e per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea la metodologia di determinazione a regime dei diritti aeroportuali prevista dal comma 10 dell'art. 10, legge n. 537/1993 ivi compreso il non condiviso meccanismo del *single till*.

18.2. Pertanto va dichiarato il difetto di interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, legge n. 537/1993, mentre va dichiarato il perdurante interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*), in relazione alla introduzione del comma 10-*quater* nell'art. 10, legge n. 537/1993.

19. Con la lett. *c*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

«*c*) chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art 10, comma 10-*bis*, della legge n. 537/1993 (introdotto dall'art 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 203/2005), e dunque la soppressione «della maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324», e quale è la misura della minore entrata subita».

19.1. Dalla eseguita istruttoria risulta che la previsione è stata applicata con immediatezza e ha leso l'interesse di parte appellante, che non ha percepito maggiorazioni per l'approdo e la partenza nelle ore notturne.

Pertanto perdura l'interesse a contestare l'art. 11-*novies*, comma 1, lettera *b*), quanto all'introduzione nell'art. 10, legge n. 537/1993, del comma 10-*bis*, a tenore del quale «È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324».

19.2. Parte appellante ha dedotto e documentato di aver subito tale soppressione ed ha fornito prospetti di calcolo del danno subito, quantificato o in € 4.071.949 (pari al differenziale tra i diritti di approdo e partenza applicati nel periodo di riferimento e l'ammontare dei medesimi diritti maggiorati del 50%), o in € 4.696.921,64, se si calcola il tasso di inflazione cumulato.

19.3. Il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha dedotto che la parte appellante ha subito la soppressione della maggiorazione del 50% dei diritti aeroportuali in caso di approdo e di partenza nelle ore notturne.

19.4. L'ENAC ha confermato tale circostanza esplicando, peraltro, in dettaglio, le ragioni della disposizione soppressiva, come segue:

nei mesi anteriori la legge n. 248/2005 si era aperta una diatriba tra vettori aerei e società di gestione aeroportuale;

in particolare l'IBAR, associazione rappresentativa delle Compagnie aeree nazionali e estere operanti in Italia, riteneva illegittima l'applicazione di tale maggiorazione in quanto correlata esclusivamente all'utilizzazione notturna degli impianti di illuminazione pista, in alcuni casi gestiti dalle società di gestione aeroportuale, in altri casi direttamente dall'ENAV;

l'ufficio legislativo del Ministero infrastrutture e trasporti — con nota 24 maggio 2005, n. 9678/506/1 — ha ritenuto che la maggiorazione in parola non trovasse giustificazione e non derivasse dall'utilizzo degli impianti luminosi di pista, aggiungendo che l'incompleta adozione di un sistema di contabilità analitica da parte dei gestori aeroportuali non consentisse di individuare i costi effettivi dell'imbarco e sbarco in ore notturne;

in tale contesto la legge n. 248/2005 ha previsto la integrale soppressione di tale maggiorazione.

Aggiunge l'ENAC che i gestori aeroportuali, tra cui l'odierna appellante, avrebbero di fatto mantenuto la maggiorazione in questione sotto diversa denominazione. Pertanto l'ENAC, con nota 22 giugno 2010, n. 0066086 — ha invitato le società che ancora non si erano adeguate «a sospendere con immediatezza qualunque fatturazione che reintroduca surrettiziamente la maggiorazione notturna abrogata dal 2006».

Per l'effetto l'appellante ha provveduto a stornare ai vettori aerei gli importi fatturati «a copertura dei costi sostenuti per l'operatività notturna delle infrastrutture aeroportuali».



L'ENAC ha inoltre dichiarato di non essere in grado di quantificare la misura della minor entrata subita dal gestore aeroportuale, e che comunque non sarebbero ipotizzabili stime attendibili di tale dato.

20. Con la lett. *d*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

«chiariscano le parti se, e per quali anni, a decorrere dal 2005, e fino al d.m. 21 luglio 2008, la parte appellante ha subito la non applicazione dell'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ai sensi dell'art 11-*novies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, e qual è la misura della minore entrata subita».

20.1. Ad avviso del collegio perdura l'interesse a contestare il comma 2, dell'art. 11-*novies* (a tenore del quale «2. Il comma 190 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato»), che sussiste per gli anni 2006, 2007 e 2008.

20.2. Tale previsione ha abrogato con effetto immediato l'adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione.

Tale meccanismo di adeguamento è stato reintrodotta dall'art. 21-*bis*, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31 (per il quale «fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come da ultimo sostituito dal comma 1 dell'articolo 11-*novies* del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, da adottare entro il 31 dicembre 2008, il Ministro dei trasporti provvede, con proprio decreto, all'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali»).

Tale previsione è stata attuata con il d.m. 21 luglio 2008 e con successivi decreti, che hanno adeguato i diritti aeroportuali — decurtati del valore del 75% del canone concessorio — al tasso di inflazione programmato nel DPEF, a partire dall'anno 2008.

È evidente che il meccanismo di adeguamento al tasso di inflazione è stato sì reintrodotta, ma con soluzione di continuità, sicché non vi è stato adeguamento al tasso di inflazione per gli anni 2006, 2007, 2008. Pertanto l'interesse al ricorso perdura limitatamente a tale periodo temporale.

20.3. La disposta istruttoria conferma tale conclusione.

A seguito della disposta istruttoria, parte appellante ha chiarito di aver subito il mancato adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione, fino all'art. 21-*bis*, d.l. n. 248/2007, che ha reintrodotta l'adeguamento, e relativi decreti attuativi.

Aggiunge, *per incidens*, l'appellante che nemmeno i d.m. attuativi del d.l. n. 248/2007 avrebbero riconosciuto il corretto adeguamento al tasso di inflazione, in quanto non si è tenuto conto della inflazione maturata negli anni precedenti e non riconosciuta al gestore aeroportuale, vale a dire che non si è tenuto conto del tasso di inflazione cumulato.

Quanto alla quantificazione della minore entrata subita, osserva l'appellante che l'ultimo adeguamento inflattivo risale al 2000 (d.m. 14 novembre 2000), sicché il tasso di inflazione cumulato da applicarsi ai diritti aeroportuali nel 2006 sarebbe pari al 10,21% nel 2006, al 12,41% nel 2007 e al 14,32% nel 2008.

Per quantificare la minore entrata, l'appellante deduce di aver applicato il tasso di inflazione programmato cumulato ai diritti aeroportuali di approdo e di partenza, sosta e ricovero, imbarco passeggeri, dal 1° gennaio 2006 al 19 novembre 2008 (data di entrata in vigore del d.m. 21 luglio 2008 che ha nuovamente anche se parzialmente adeguato i diritti aeroportuali all'inflazione programmata). Il differenziale tra quanto percepito e quanto si sarebbe dovuto percepire ammonterebbe a € 4.689.014,14, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

20.4. Il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha confermato che:

dal 2005 e fino al d.m. 21 luglio 2008, n. 79, parte appellante non ha ricevuto l'adeguamento dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione;

l'ultimo aggiornamento era stato effettuato con il d.m. 14 novembre 2000.

20.5. L'ENAC conferma le circostanze, e in particolare che il mancato adeguamento inflattivo riguarda gli anni 2006, 2007, 2008, spiegando tuttavia la ragione dell'intervento normativo abrogativo in base alla considerazione che l'adeguamento al tasso di inflazione sarebbe anacronistico attesa la finalità legislativa di incentivare i gestori aeroportuali ad adottare un sistema di contabilità analitica.

L'ENAC ha fornito una stima approssimativa dei mancati introiti, non disponendo dei dati per effettuare il calcolo in termini di traffico, in base alla quale l'appellante SAGAT avrebbe subito per gli anni 2006, 2007, 2008 un mancato introito rispettivamente di € 423.016, 733.817, 958.789.

21. Con la lett. *e*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

«chiariscano le parti se la parte appellante ha subito l'applicazione dell'art. 11-*decies*, comma 2, del d.l. n. 203/2005, quanto alla decurtazione del 10% per mancata adozione del sistema di contabilità analitica e quantifichino la minore entrata che ne è derivata».



21.1. Parte appellante ha chiarito di aver adottato un sistema di contabilità analitica e di non aver pertanto subito la decurtazione in questione.

21.2. La circostanza è confermata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dall'ENAC.

21.3. Si deve perciò affermare che la parte appellante non ha interesse a contestare la previsione in commento, dalla quale non ha ricevuto alcun danno.

22. Con la lett. *f*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

«chiarisca la parte appellante quale è il danno che le deriva dall'applicazione dell'art. 11-*decies* del d.l. n. 203/2005 quanto alla decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75%, sembrando dal sistema normativo — ad un primo esame — che tale decurtazione trova una compensazione nella corrispondente riduzione del 75% del canone concessorio».

22.1. Parte appellante a seguito di tale istruttoria ha dedotto che, «essendo decorsi diversi anni dalla proposizione del ricorso introduttivo, si ritiene di poter affermare che la decurtazione dei diritti aeroportuali nella misura del 75% del canone concessorio non ha arrecato all'odierna ricorrente alcun danno, in quanto effettivamente compensata dalla riduzione del canone versato all'ENAC». Sotto tale profilo si rivela contraddittorio quanto invece affermato dalla parte appellante nella memoria depositata per l'udienza 12 febbraio 2013, in cui afferma che la circostanza che non ha subito danno non farebbe venir meno il suo interesse a ottenere la declaratoria di illegittimità di una legge che sarebbe palesemente un aiuto di Stato a favore di Alitalia.

22.2. Si deve pertanto affermare il sopravvenuto difetto di interesse a contestare l'art. 11-*decies*, comma 1.

Questo comporta l'assorbimento della questione nel merito, che ha formato oggetto di quesito del Collegio alla Commissione.

A tale quesito la Commissione ha risposto (con la nota 30 novembre 2012 pervenuta il 12 dicembre 2012) che, «sulla base degli elementi a sua disposizione, quali richiamati nella presente risposta, la Commissione ritiene che le disposizioni dell'art. 11-*decies* possono configurarsi quali aiuti di Stato in favore delle compagnie aeree che hanno utilizzato gli aeroporti italiani nel periodo di vigenza della norma. Tuttavia la Commissione sottolinea nuovamente che la Corte di giustizia è l'autorità competente ad interpretare in ultima istanza le disposizioni dei trattati ai sensi dell'art. 267 TFUE».

La circostanza che l'art. 11-*decies* configura, verosimilmente, ad avviso della Commissione europea, un non consentito aiuto di Stato (tuttavia non risulta che la Commissione abbia contestato la circostanza allo Stato italiano), non è rilevante nel presente giudizio, che non è una giurisdizione di diritto oggettivo, e nel quale il Collegio non può sindacare la portata del citato art. 11-*decies* in difetto di un interesse concreto e attuale in capo a parte appellante.

Tuttavia, stante il ragionevole dubbio che una disposizione di legge statale configuri un aiuto di Stato illegittimo, il Collegio ritiene doveroso fare una segnalazione al Governo, per quanto di competenza, con trasmissione della presente decisione e della nota 30 novembre 2012 della Commissione europea.

23. Con la lett. *g*) dell'ordinanza istruttoria è stato chiesto:

«chiarisca la parte appellante quale è il pregiudizio che le deriva dall'applicazione degli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005, che vengono contestati, non avendo le parti formulato sul punto specifiche deduzioni».

23.1. Parte appellante ha dedotto di non aver interesse a contestare tali disposizioni.

23.2. Si deve pertanto affermare il difetto di interesse a contestare gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* del d.l. n. 203/2005.

Sul difetto parziale di interesse

24. In conclusione va affermato il difetto originario o sopravvenuto dell'appellante a contestare, in relazione al d.l. n. 203/2005:

l'art. 11-*novies* comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, legge n. 537/1993;

l'art. 11-*decies*, comma 1;

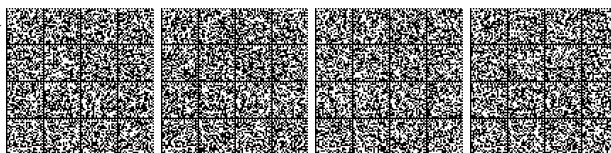
l'art. 11-*decies*, comma 2;

l'art. 11-*terdecies*;

gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*.

Perdura invece l'interesse a contestare:

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*);



l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*bis* nell'art. 10, legge n. 537/1993;

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*) in relazione alla introduzione del comma 10-*quater* nell'art. 10, legge n. 537/1993;

l'art. 11-*novies*, comma 2.

25. Sull'aiuto di Stato

25.1. Si è già esposto che difetta l'interesse dell'appellante a contestare l'art. 11-*decies*, d.l. n. 203/2005 e che pertanto non rileva che, ad avviso della Commissione europea (nota del 30 ottobre 2012), esso sembra configurare un non consentito aiuto di Stato, fatti salvi gli eventuali provvedimenti di competenza del Governo e del Parlamento.

25.2. Residua la questione se configuri un aiuto (illegale) di Stato l'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005.

A tal fine sembra irrilevante la qualificazione dei diritti aeroportuali in termini di tassa o di corrispettivo, questione peraltro risolta dall'evoluzione del quadro normativo nel secondo senso (art. 39-*bis*, d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge 29 novembre 2007, n. 222; Cass., sez. un., 10 gennaio 2008, n. 379), attesa la nozione lata di aiuto di Stato che può avvenire con molteplici modalità, ivi compresi sgravi fiscali e riduzioni di costi e corrispettivi.

25.3. Invero, ai sensi dell'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE, applicabile *ratione temporis*), «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

La nozione di aiuto comprende pertanto ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato.

Sicché rientrano nella nozione non solo le sovvenzioni palesi, ma anche una riduzione di costi, un'agevolazione fiscale, una tariffa preferenziale, etc.

Cinque sono gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato:

in primo luogo deve trattarsi di intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali;

in secondo luogo tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri;

in terzo luogo deve concedere un vantaggio al suo beneficiario;

in quarto luogo deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (C. giust. CE 24 luglio 2003, in C-280/00, Altmark, punto 75);

in quinto luogo, la misura deve essere selettiva, nel senso che favorisce solo alcune imprese o produzioni e non costituisce una misura di carattere e portata generali (C. giust. CE, 29 giugno 1999, in C-256/97, DMT; C. giust. CE, 13 febbraio 2003, in C-409/2000, Spagna c. Commissione; C. giust. CE 1° dicembre 1998, in C-200/97, Ecotrade).

La forma dell'aiuto è indifferente, potendo l'atto che lo dispone assumere sia la veste di una legge che di un atto amministrativo o di un atto privatistico o non costituente espressione di un pubblico potere.

25.4. La Sezione ha già sottoposto alla Commissione europea una richiesta di parere, in relazione all'art. 11-*novies* citato, così formulata: «se osti alla corretta applicazione del diritto comunitario, e segnatamente della disciplina degli aiuti di Stato (artt. 107 e ss., TFUE, e regolamenti attuativi), e integri un aiuto di Stato illegale, la previsione dell'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005 sotto il profilo che prevede una riduzione delle tariffe aeroportuali per i voli notturni e l'abolizione dell'adeguamento delle tariffe al tasso di inflazione, misura che non grava sullo Stato ma sui gestori aeroportuali».

25.5. La Commissione europea, con la nota 30 novembre 2012 pervenuta in data 12 dicembre 2012, ha osservato che, ferma la competenza ultima della C. giust. UE, l'art. 10-*novies* non sembra configurare un aiuto di Stato in quanto:

a) la misura non sembra selettiva, non sembrando attribuire un vantaggio ai vettori aerei; a tal fine occorrerebbe verificare che la misura di eliminazione della maggiorazione dei diritti aeroportuali per i voli notturni abbia comportato una diminuzione dei diritti aeroportuali tale da non consentire ai gestori degli aeroporti di coprire i loro costi, e tale circostanza non risulta allo stato provata; per converso la semplice constatazione che è stata abolita la maggiorazione dei diritti aeroportuali per i voli notturni non comprova di per sé un vantaggio selettivo per i vettori aerei, non essendo provato che i voli notturni comportano maggiori costi di quelli diurni;

b) ove anche fosse provato un vantaggio selettivo, occorrerebbe la ulteriore prova che sia stato attribuito con risorse statali; infatti la legge ha fissato il prezzo di una transazione commerciale (i diritti aeroportuali per i voli notturni), ma non risultano senz'altro utilizzate risorse pubbliche; atteso che alcuni aeroporti sono in mano pubblica, andrebbe accertato se qualsiasi ipotetico vantaggio per i vettori avviene con risorse pubbliche o invece è frutto di una disciplina generale che si applica a tutti i gestori aeroportuali e non dipende dal controllo pubblico effettuato sugli



aeroporti in mano pubblica; lo Stato qui fissa il prezzo di un dato servizio (il diritto aeroportuale per il volo notturno), ma non impone un obbligo di acquisto o di investimento.

25.6. Alla luce di tale risposta, a cui parte appellante non ha adeguatamente replicato, il Collegio ritiene che l'art. 11-*novies* non configuri un aiuto di Stato in quanto:

non vi è prova della selettività della misura, che non avvantaggia necessariamente i vettori aerei, sia perché non è provato il maggior costo del volo notturno e del relativo approdo, sia perché la misura avvantaggia in definitiva gli utenti del servizio aereo;

non vi è prova che la misura sia finanziata con risorse statali; se è vero che alcuni aeroporti sono in mano di società a partecipazione pubblica, è anche vero che la misura in esame è di carattere generale e si impone indifferenzialmente a gestori aeroportuali sia pubblici che privati; la misura prescinde dall'esercizio di un potere pubblico su una società pubblica, e non comporta un trasferimento di risorse pubbliche.

26. Sulla pregiudiziale costituzionale

26.1. Passando all'esame dell'appello principale, il Collegio ritiene pregiudiziale, nell'ordine logico delle questioni, la prospettata questione di illegittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*); 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), quanto all'introduzione, nell'art. 10 legge n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

26.2. Sebbene la questione sia stata prospettata solo con la seconda memoria difensiva depositata per l'udienza del 29 maggio 2012, la stessa è ammissibile perché si tratta di questione rilevabile d'ufficio.

26.3. L'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005, nella parte oggetto di incidente di costituzionalità, dispone:

«Alla legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) il comma 10 dell'articolo 10 è sostituito dal seguente:

«10. La misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, è determinata per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i medesimi decreti viene altresì fissata, per un periodo predeterminato, comunque compreso tra tre e cinque anni, la variazione massima annuale applicabile ai medesimi diritti aeroportuali. La variazione è determinata prendendo a riferimento il tasso di inflazione programmato, l'obiettivo di recupero della produttività assegnato al gestore aeroportuale, la remunerazione del capitale investito, gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito, che sono stabiliti in contratti di programma stipulati tra l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e il gestore aeroportuale, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura iniziale dei diritti e l'obiettivo di recupero della produttività assegnato vengono determinati tenendo conto:

a) di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale;

b) del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti;

c) delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali;

d) dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale;

e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate»;

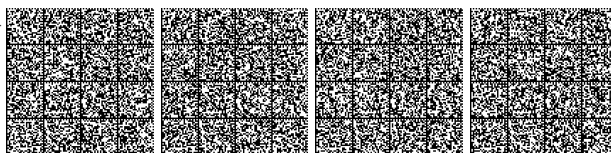
b) dopo il comma 10, sono inseriti i seguenti:

«10-*bis*. È soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324.

(...) Omissis

10-*quater*. La metodologia di cui al comma 10 si applica anche per la determinazione dei corrispettivi per i servizi di sicurezza previsti dall'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217, nonché per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea in base al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117».

2. Il comma 190 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato».



26.4. Si è già osservato che, alla luce delle risultanze istruttorie, la parte appellante ha interesse a contestare tali previsioni in quanto:

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *a*) che fissa i criteri di determinazione dei diritti aeroportuali è ancora applicabile alla parte, in quanto:

quadro normativo di riferimento dello stipulato contratto di programma e la parte contesta tali criteri in particolare quanto al meccanismo c.d. *single till*;

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), nella parte in cui introduce nell'art. 10, legge n. 537/1993, il comma 10-*bis*, e sopprime la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, ha trovato applicazione ed ha leso gli interessi economici di parte appellante in misura consistente;

l'art. 11-*novies*, comma 1, lett. *b*), nella parte in cui introduce nell'art. 10, legge n. 537/1993, il comma 10-*quater*; estende anche ai corrispettivi per i servizi di sicurezza e per la determinazione della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea la metodologia di determinazione a regime dei diritti aeroportuali prevista dal comma 10 dell'art. 10, legge n. 537/1993, ivi compreso il non condiviso meccanismo del *single till*, sicché la parte appellante ha interesse a contestarlo;

l'art. 11-*novies*, comma 2, che ha abrogato l'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso di inflazione, ha avuto applicazione all'appellante per gli anni 2006, 2007, 2008.

26.5. La rilevanza della prospettata questione di costituzionalità discende dal fatto che la caducazione di tali disposizioni comporterebbe la caducazione dei provvedimenti impugnati, così soddisfacendo l'interesse della parte appellante.

26.6. La non manifesta infondatezza della prospettata questione si desume dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine all'oggetto e ai limiti della decretazione d'urgenza e alla congruenza di oggetto del d.l. e della legge di conversione.

26.7. Il d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, pubblicato nella G.U.R.I. del giorno successivo, recava «Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale» e dettava, negli artt. da 7 a 11, le disposizioni per il settore aeroportuale (7. Razionalizzazione ed efficientamento del settore dei gestori aeroportuali; 8. Competitività del sistema aeroportuale; 9. Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali; 10. Sicurezza aeroportuale; 11. Royalties sui carburanti).

La 'motivazione' alla base di tali disposizioni era indicata nel preambolo, come segue: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per migliorare il controllo del traffico aereo, la sicurezza degli impianti e la competitività e lo sviluppo del sistema aeroportuale».

Il Ministero della giustizia, con Comunicato 19 dicembre 2005 (*Gazzetta Ufficiale* 19 dicembre 2005, n. 294), rendeva noto che il decreto non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione e che le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 sono state recepite dagli articoli da 11-*ter* a 11-*terdecies*, d.l. 30 settembre 2005, n. 203.

Invero, nel d.l. 30 settembre 2005 n. 203, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», la legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, ha introdotto gli artt. da 11-*sexies* a 11-*terdecies*.

In particolare la legge di conversione introduce gli artt. da 11-*sexies* a 11-*terdecies* che riproducono i citati artt. da 7 a 11, d.l. n. 211/2005. Inoltre l'art. 11-*sexiesdecies*, del pari introdotto dalla legge di conversione, dispone che le disposizioni di cui agli articoli 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*novies* e 11-*decies* del presente decreto trovano applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2006.

Le ragioni della decretazione d'urgenza sono indicate nel preambolo del d.l. come segue:

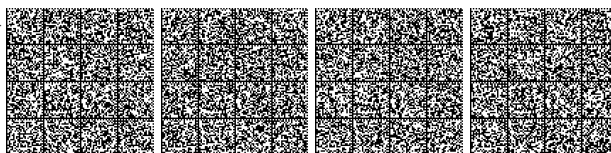
«ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per un più incisivo contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché alte disposizioni tributarie e finanziarie urgenti.

Le disposizioni in oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 203 del 2005 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra esulano dall'ambito del decreto legge come descritto nel preambolo e nel titolo dello stesso.

Si palesa l'estraneità delle disposizioni in questione rispetto all'originario decreto legge.



Né si può ritenere che la disciplina dei diritti aeroportuali rientri nella materia «tributaria e finanziaria», dovendosi escludere la natura tributaria dei diritti aeroportuali, che costituiscono piuttosto corrispettivi per un servizio erogato (art. 39-*bis*, d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, convertito in legge 29 novembre 2007, n. 222; Cass., sez. un., 10 gennaio 2008, n. 379).

26.8. La Corte costituzionale ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, le sentenze n. 128 del 2008 e n. 22 del 2012).

La consolidata giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da quanto ora esposto, si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata.

Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno.

La scomposizione atomistica della condizione di validità indicata dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

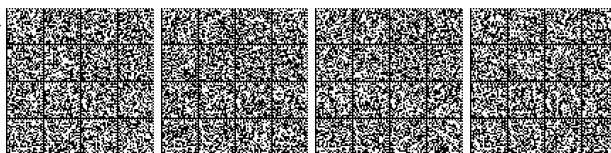
L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) — là dove prevede che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte cost., costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. (comunque desumibile dai lavori della Assemblea Costituente), il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza la previa delegazione da parte del Parlamento.

Risulta in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e rimesso alle valutazioni del Parlamento sul singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Il principio della sostanziale omogeneità delle disposizioni contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è significativamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.



Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente.

Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire.

In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità.

Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali.

Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica.

In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari.

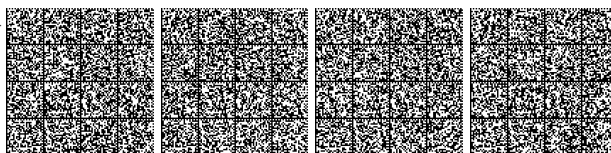
Il rispetto delle norme costituzionali, che impongono tali limiti e regole, è una condizione della legittimità costituzionale degli atti approvati, come la Corte costituzionale ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

26.9. I principi affermati dalla Corte costituzionale n. 22 del 2012 devono ritenersi estensibili al caso specifico, in cui la non omogeneità tra d.l. e legge di conversione è di certo desumibile dalle disposizioni introdotte, in sede di conversione in legge, per di più mediante un maxiemendamento governativo su cui è stata posta la fiducia.

Infatti quali che siano le modifiche introdotte in sede di conversione in legge, e la loro provenienza, si tratta pur sempre di modifiche non presenti nel d.l. originario e introdotte solo con la legge di conversione, che pertanto devono rispettare l'oggetto del d.l. e dividerne i presupposti di necessità e urgenza.

Diversamente, si determina una alterazione delle dinamiche e dei processi democratici di formazione delle leggi, atteso che:

l'art. 77, secondo comma, Cost. già di per sé comporta che il decreto legge delimita il proprio oggetto, attivando un meccanismo di produzione normativa il cui oggetto non può *ad libitum* essere esteso dal Parlamento in sede di conversione;



la sostanziale alterazione (rispetto al disegno costituzionale) del procedimento di formazione delle leggi, conseguente all'inserimento nella legge di conversione di disposizioni del tutto estranee all'oggetto del decreto legge, risulta ancora più evidente quando ciò si verifichi sulla base di un maxiemendamento governativo dal contenuto eterogeneo, approvato con un voto di fiducia e in assenza del dibattito che, nel sistema parlamentare, di regola consente la produzione ponderata di regole costituenti espressione di scelte democratiche.

26.10. In conclusione, si deve ritenere sussistente un dubbio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. a); comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 legge n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost. sotto il duplice profilo che:

tali disposizioni, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l., sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo;

tali disposizioni sono state inserite in virtù di un maxiemendamento governativo su cui è stata posta la fiducia, sicché da un lato è del tutto mancata, da parte del Governo, la motivazione sulla necessità e urgenza, con assunzione della relativa responsabilità, in sede di varo del decreto legge, e la verifica del Presidente della Repubblica sul rispetto dei limiti sanciti dal richiamato art. 77, e dall'altro lato è del tutto mancato il dibattito parlamentare su tali previsioni.

26.11. In subordine, è rilevante, per le ragioni già esposte, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. a); 11-*novies*, comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 legge n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248 in relazione agli artt. 3, e 41 Cost. (principio di uguaglianza e tutela della concorrenza) nella parte in cui decurtano i diritti aeroportuali (meccanismo del *single till*, abolizione della maggiorazione per voli notturni, abolizione dell'adeguamento al tasso di inflazione) mediante una iniziativa legislativa unilaterale che è avulsa da una adeguata istruttoria e considerazione degli effettivi costi dei gestori aeroportuali.

Un esame comparatistico ha evidenziato infatti che nella maggioranza degli aeroporti europei la fissazione dei diritti aeroportuali è frutto di un accordo tra gestori e vettori aeroportuali e che in molti aeroporti europei vige, in vario modo, la maggiorazione dei diritti aeroportuali per voli notturni.

Pertanto, sebbene il *conditor iurs* comunitario non impedisse agli Stati membri, all'epoca del varo del d.l. n. 203/2005, la possibilità di emanare disposizioni legislative in materia (prima della direttiva 2009/12 che demanda agli Stati di fissare un quadro regolatorio finalizzato all'adozione di atti di *self regulation* da parte degli interessati, recepita in Italia con gli artt. 71-82, d.l. n. 1/2012), l'intervento legislativo deve comunque ispirarsi ai canoni costituzionali di eguaglianza, tutela della concorrenza, e al principio dell'equa remunerazione dei costi.

27. Conclusioni

In conclusione, l'appello va in parte respinto, in parte dichiarato improcedibile; per le residue questioni il giudizio va sospeso nelle more dell'incidente di costituzionalità.

Ogni ulteriore questione, ivi comprese la ulteriore pregiudiziale comunitaria sollecitata da parte appellante, è riservata alla decisione definitiva, all'esito dell'incidente di costituzionalità.

Pertanto, parzialmente e non definitivamente pronunciando, il Collegio:

1) dichiara l'originario difetto di interesse o il sopravvenuto difetto di interesse in ordine ai motivi di appello con cui si censurano, in relazione al d.l. n. 203/2005:

l'art. 11-*novies* comma 1, lett. b) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, legge n. 537/1993;

l'art. 11-*decies*, comma 1;

l'art. 11-*decies*, comma 2;

l'art. 11-*terdecies*;

gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*;

2) respinge le censure relative alla sussistenza di un aiuto di Stato in relazione all'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005;

3) respinge l'appello incidentale;



4) visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. a); 11-*novies*, comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 legge n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*, 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., e, in subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;

5) sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica;

7) ordina che a cura della segreteria della Sezione copia della presente ordinanza e della nota della Commissione europea 30 novembre 2012 sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri quale segnalazione della possibilità della sussistenza di un illegale aiuto di Stato in relazione all'art. 11-*decies*, d.l. n. 203/2005;

8) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P.Q.M.

1) dichiara l'originario difetto di interesse o il sopravvenuto difetto di interesse in ordine ai motivi di appello con cui si censurano, in relazione al d.l. n. 203/2005:

*l'art. 11-*novies* comma 1, lett. b) in relazione alla introduzione del comma 10-*ter* nell'art. 10, legge n. 537/1993;*

*l'art. 11-*decies*, comma 1;*

*l'art. 11-*decies*, comma 2;*

*l'art. 11-*terdecies*;*

*gli artt. 11-*sexies*, 11-*septies*, 11-*octies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*;*

*2) respinge le censure relative alla sussistenza di un aiuto di Stato in relazione all'art. 11-*novies*, d.l. n. 203/2005;*

3) respinge l'appello incidentale;

*4) visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*novies*, comma 1, lett. a); 11-*novies*, comma 1, lett. b), quanto all'introduzione, nell'art. 10 legge n. 537/1993 del comma 10-*bis* e del comma 10-*quater*; 11-*novies*, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, introdotti dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., e, in subordine, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;*

5) sospende il giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

6) ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica;

*7) ordina che a cura della segreteria della Sezione copia della presente ordinanza e della nota della Commissione europea 30 novembre 2012 sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri quale segnalazione della sussistenza di un aiuto illegale di Stato in relazione all'art. 11-*decies*, d.l. n. 203/2005;*

8) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2013.

Il presidente: MARUOTTI

L'estensore: DE NICTOLIS



N. 128

Ordinanza del 28 marzo 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da R.A. contro Ministero della difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificato deterioramento del trattamento del militare rispetto agli altri dipendenti pubblici - Lesione del diritto al lavoro - Violazione del principio di tutela del lavoro - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 866, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3444 del 2012, proposto da: A.R. rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Nichil, con domicilio eletto presso Marco Gardin in Roma, via Laura Mante-gazza, 24;

Contro Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento del decreto del Ministero della Difesa - Direzione generale per personale militare a firma del Capo del III Reparto 0061/111-7/2012 del 3 febbraio 2012 notificato in data 17 febbraio 2012 con il quale viene disposta a decorrere dal 10 gennaio 2012 la perdita del grado ai sensi degli articoli 866, comma primo, e 867, comma quinto, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e per l'effetto la cessazione dal servizio permanente con conseguente iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano;

nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o comunque consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Difesa e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2012 il dott. Domenico Landi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con atto notificato il 17 luglio 2012, depositato nei termini, il sig. R.A. ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, del decreto del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il personale militare a firma del Capo del III Reparto 0061/III-7/2012 del 3 febbraio 2012, notificato in data 17 febbraio 2012, con il quale viene disposta, a decorrere dal 10 gennaio 2012, la perdita del grado ai sensi degli artt. 866, comma primo, e 867, comma quinto, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e, per l'effetto, la cessazione dal servizio permanente del ricorrente, maresciallo capo dell'Arma dei Carabinieri, con conseguente iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'esercito italiano.

Il ricorrente fa presente che con sentenza n. 17364 del 3 ottobre 2006 il Tribunale di Roma lo riconosceva colpevole del reato di "peculato continuato" condannandolo alla pena di anni due e mesi quattro di reclusione, nonché alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici per anni cinque; tale sentenza veniva poi confermata in appello e diveniva definitiva a seguito della sentenza della Corte di Cassazione del 16 gennaio 2012.



Avverso il decreto impugnato il ricorrente deduce le seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui all'art. 866 del d.lgs. n. 66 del 2010 ed all'art. 1 della legge n. 241 del 2006. Eccesso di potere per mancata considerazione delle circostanze di fatto e di diritto.

Si sostiene l'illegittimità dell'operato del Ministero della Difesa, che non ha inquadrato la norma di cui all'art. 866 nell'ambito del sistema legislativo vigente il quale comprende anche l'art. 1 della legge n. 241/2006 che ha cancellato completamente la condanna inflitta al ricorrente dal Tribunale di Roma.

2) Incostituzionalità del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010 per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Violazione della legge di delegazione n. 246 del 28 novembre 2005, art. 14, commi 12 e 14, nonché dell'art. 14 della legge 23 agosto 1988 n. 400.

Sostiene parte ricorrente che il suddetto decreto legislativo è stato adottato il 15 marzo 2010, oltre il termine massimo previsto dalla legge di delegazione e per ciò stesso in totale assenza di potere con conseguente violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 866, primo comma, del d.lgs. n. 66 del 2010 sotto altro profilo per violazione degli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto interno dell'ordinamento giuridico (con l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990 n. 19 nonché con l'art. 32-*quinquies* del codice penale introdotto dall'art. 5 della legge n. 97/2001).

Si solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 866 sopracitato che, prevedendo la perdita del grado, a seguito di condanna definitiva non sospesa condizionalmente per reato militare o delitto non colposo con conseguente cessazione dal servizio permanente «senza giudizio preliminare» ha reintrodotto nel nostro ordinamento giuridico una forma di automatismo espulsivo dal rapporto di pubblico impiego per effetto di condanna penale che comporti interdizione anche temporanea dai pubblici uffici, più volte censurata dalla Corte costituzionale che ha ritenuto incostituzionale alcune disposizioni di tal genere.

L'Amministrazione intimata si è formalmente costituita in giudizio.

Alla Camera di Consiglio del 30 maggio 2012 l'istanza cautelare è stata respinta.

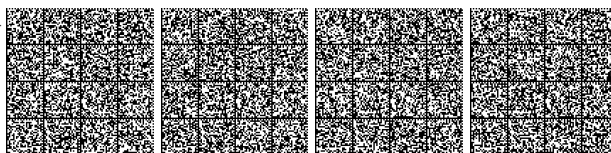
Alla pubblica udienza del 14 novembre 2012 la causa è passata in decisione.

Oggetto della presente impugnativa è il decreto emanato dal Ministero della Difesa con il quale, si dispone la perdita del grado del ricorrente, maresciallo capo dell'Arma dei Carabinieri, ai sensi degli artt. 866, primo comma, e 867, quinto comma, del decreto legislativo n. 66 del 2010, con conseguente cessazione dal servizio permanente ed iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano.

Con la prima censura dedotta il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 866 del suddetto decreto legislativo in combinato disposto con l'art. 1 della legge n. 241 del 2006, in quanto la pena inflitta dal Tribunale penale di Roma sarebbe stata interamente condonata dal medesimo Tribunale per la concessione dell'indulto.

La doglianza non si appalesa fondata.

Va premesso che la norma suddetta prevede espressamente che «la perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'art. 19 comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale.». Discende da ciò che la perdita del grado non può essere irrogata al militare nel caso in cui la condanna sia stata sospesa condizionalmente. Nel caso del ricorrente la condanna penale allo stesso inflitta dal Tribunale penale di Roma, e divenuta definitiva a seguito della sentenza della Corte di Cassazione del 10 gennaio 2013, oltre a condannare il ricorrente alla pena della reclusione per due anni e mesi quattro, dichiarava lo stesso interdetto dai pubblici uffici per cinque anni, mentre disponeva che la pena principale era interamente condonata ai sensi della legge n. 241/06. La concessione del beneficio dell'indulto non può essere certamente parificata alla circostanza della condanna definitiva, condizionalmente sospesa, a cui non consegue la perdita del grado, atteso che il suddetto beneficio concerne unicamente la pena principale e non le pene accessorie, per cui non può considerarsi quale causa ostativa all'adozione del provvedimento espulsivo così come adottato dall'Amministrazione della Difesa nei confronti del ricorrente.



Anche la seconda censura, con la quale si sostiene che il decreto delegato n. 66 del 2010 è stato emanato oltre il termine fissato dalla legge di delega (48 mesi) non si appalesa fondata, considerando che il comma 22 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2004, così come sostituito dalla lettera g) del comma 1 dell'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, prescrive che se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza di uno dei termini previsti dai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis*, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni, per cui, tenuto presente che il termine originariamente previsto era il 15 dicembre 2009, l'adozione del decreto n. 66/2010, avvenuta il 15 marzo 2010, rientra nel termine, così come prorogato con la suddetta norma sopravvenuta.

Con la terza censura il ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 866, primo comma, del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui reintroduce un meccanismo automatico di espulsione dal rapporto di pubblico impiego a seguito di sentenza penale irrevocabile di condanna, senza la previa attivazione del procedimento disciplinare, così violando gli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione.

Il Collegio ritiene che la dedotta questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente sia rilevante ai fini della decisione del ricorso e non sia manifestamente infondata.

In ordine alla rilevanza della dedotta questione va osservato come soltanto il suo eventuale accoglimento, con la conseguente caducazione della norma sottoposta al vaglio di costituzionalità, consentirebbe a questo giudice di annullare il provvedimento impugnato.

Va, peraltro, ribadito quanto più volte affermato dal giudice delle leggi in ordine alla illegittimità costituzionale di una norma che prevede una automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego nel caso della emanazione di una sentenza irrevocabile di condanna senza che sia possibile valutare da parte dell'Amministrazione procedente la gravità del reato commesso, la sua rilevanza rispetto alla attività svolta in concreto dal dipendente, ed il vantaggio che possa derivare per l'Amministrazione dall'eventuale mantenimento in servizio dello stesso. Premesso inoltre che la destituzione automatica mal si concilia con l'esigenza di tutela del diritto al lavoro, costituzionalmente riconosciuta dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, va osservato come l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990 n. 19 abbia espressamente stabilito che «il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge. La destituzione può essere sempre inflitta all'esito del procedimento disciplinare». Tale norma di principio non può non trovare applicazione anche nei confronti del pubblico dipendente che presta servizio nelle forze armate dello Stato, per cui l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, anche nel caso di condanna penale irrevocabile, può essere pronunciata solo a seguito di un procedimento disciplinare nel rispetto delle garanzie del diritto di difesa del pubblico dipendente.

Sulla base delle suesposte considerazioni il Collegio ritiene necessario la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 866, primo comma, del d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, così come precisato in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 14 novembre 2012 e del 27 febbraio 2013.

Il Presidente: SILVESTRI

L'estensore: LANDI



N. 129

*Ordinanza del 21 febbraio 2013 emessa dalla Corte d'appello di Venezia
nel procedimento penale a carico di Maistrello Ivano e Zanin Loredana*

Processo penale - Prova testimoniale - Incompatibilità con l'ufficio di testimone - Divieto di assunzione come testimoni dei giudici che hanno composto il collegio nell'ambito del processo in cui hanno svolto le loro funzioni, anche nell'ipotesi in cui la prova testimoniale sia unicamente finalizzata all'accertamento di un errore materiale - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 197, comma 1, lett. d).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Sull'istanza di revoca delle ordinanze con cui la Corte ha disposto di istruire il punto relativo alla composizione del Collegio del Tribunale di Vicenza dinanzi al quale si è celebrata l'udienza dibattimentale del 16 ottobre 2009;

Sentiti il P.G. e la parte civile che hanno espresso pareri contrari;

Rilevato che l'istruzione di tale punto risulta indispensabile nell'ambito della risoluzione della questione incidentale relativa alla effettiva composizione del Collegio, sollevata dalla difesa degli imputati nei motivi di appello che fondano, su tale presupposto, la richiesta di declaratoria di nullità della sentenza di primo grado per violazione dell'art. 525, secondo comma c.p.p.;

Che, infatti, a fronte di una indicazione nel verbale di un Collegio composto dai Giudici Gerace, Bertotti e Morisani, in servizio presso il Tribunale di Vicenza, risulta agli atti il decreto in data 9 ottobre 2009 del Presidente della Corte di Appello con cui è stato applicato alla predetta udienza il dott. Michele Bianchi, Consigliere in servizio presso la Corte di Appello di Venezia;

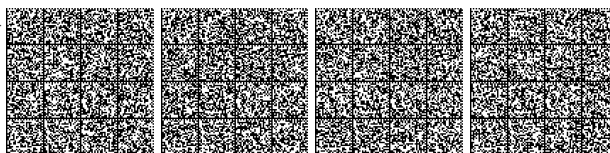
Che tale circostanza pone il problema della sussistenza di un errore materiale nella redazione del verbale di udienza;

Che, tuttavia, al fine di confermare l'ipotesi di un errore materiale risulta necessario assumere l'esame testimoniale dei Giudici suindicati, ovvero del Cancelliere che ha redatto il verbale;

Ritenuto che a tale incombente osta il disposto dell'art. 197, primo comma, lettera d) c.p.p., nel testo attuale, come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 215/1997 nella parte in cui il Giudice delle leggi rileva, incidentalmente, il carattere assoluto della incapacità del Giudice [e dei suoi ausiliari] a testimoniare sui fatti appresi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulle attività svolte nell'ambito di tali funzioni, con riguardo al processo in corso;

Considerato che, trattandosi di sentenza di rigetto, non è precluso a questa Corte investire nuovamente e direttamente la Consulta in merito alla legittimità costituzionale di una lettura dell'art. 197, primo comma, lettera d) c.p.p. che precluda in assoluto l'esame testimoniale del Giudice e dei suoi ausiliari su circostanze non riguardanti direttamente i fatti relativi all'oggetto dell'imputazione o le attività dagli stessi svolte, ma solo la circostanza relativa alla loro presenza o meno in udienza a comporre il Collegio, precludendo così la possibilità di accertare la esistenza di un mero errore materiale;

Che la questione non appare, manifestamente, infondata stante l'oggettiva diversità di presupposti su cui il Giudice dovrebbe deporre rispetto alle situazioni tutelate dall'art. 197, primo comma, lettera d) c.p.p., a fronte del grave pregiudizio ai principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo costituzionalmente tutelati dagli artt. 97, 111 Cost. nonché al generale principio di ragionevolezza tutelato dall'art. 3 Cost., derivante dal regresso del giudizio al primo grado, in difetto della possibilità di accertare l'esistenza di un errore materiale; che la questione è sicuramente rilevante nel presente processo, dipendendo dalla sua soluzione l'assunzione di una prova decisiva ai fini di accertare la sussistenza di un errore materiale nel verbale dell'udienza di primo grado idoneo a consentire di superare la questione di nullità della sentenza di primo grado sollevata nei motivi di appello.



P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 197, primo comma, lettera d) c.p.p. nella parte in cui non consente l'assunzione come testimoni dei Giudici che hanno composto il Collegio nell'ambito del processo in cui hanno svolto le loro funzioni anche nella ipotesi in cui la prova testimoniale sia unicamente finalizzata all'accertamento di un errore materiale nell'atto al quale figurano avere partecipato, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dà atto che l'ordinanza viene letta in udienza alla presenza di tutte le parti processuali e dispone la sospensione del presente processo ai sensi dell'art. 23, secondo comma, legge n. 87/1953.

Venezia, addì 21 febbraio 2013

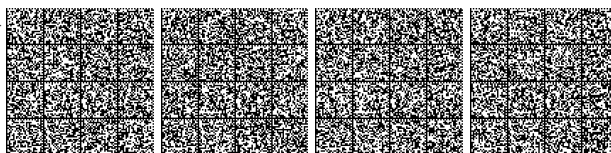
Il presidente

13C00211

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-023) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 12,00

