

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 49

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 dicembre 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. 281. Sentenza 20 - 28 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope - Condizione soggettiva che ne comporta il diniego o la revoca - Asserita irragionevolezza dell'automatismo - Asserita lesione del principio rieducativo della pena - Natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato - Indeterminatezza del *petitum* - Carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Circolazione stradale - Patente di guida - Condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope - Condizione soggettiva che ne comporta il diniego o la revoca - Operatività della normativa anche con riferimento alle condanne "pateggiate", ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 - *Vulnus* all'affidamento qualificato dell'imputato circa gli effetti delle proprie scelte - Lesione del diritto di difesa - **Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 24..... Pag. 1

N. 282. Sentenza 20 - 28 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Toscana - Modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati - Iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana, previa verifica da parte del Collegio regionale dei maestri di sci della permanenza dei requisiti - Ricorso del Governo - Ritenuta necessità di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana - Ritenuta sussistenza di un conflitto di interessi in capo al Collegio competente per la verifica - Asserita lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, per l'introduzione di un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 4

N. 283. Ordinanza 20 - 29 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Ricorsi amministrativi avverso gli atti di accertamento delle contravvenzioni al codice della strada - Funzione decisoria - Attribuzione al prefetto anziché al presidente della giunta regionale - Asserito contrasto con il criterio direttivo stabilito nella legge delega n. 85 del 2001 - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, art. 15.
- Costituzione, art. 76..... Pag. 7



N. 284. Ordinanza 20 - 29 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Ordinamento del Servizio Sanitario Regionale - Nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie - Ricorso del Governo - Rinuncia accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18, artt. 17, comma 3, 19, comma 3, 20, comma 2, 22, commi 2 e 3, 28, comma 1, 30, comma 4, e 32, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.....

Pag. 11

N. 285. Sentenza 20 novembre - 2 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Intervento spiegato da soggetti privati in un giudizio di legittimità in via principale - Giudizio che si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa - Inammissibilità dell'intervento.

- Costituzione, art. 127; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31 e seguenti.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Ricorso del Governo - Asserita violazione dello statuto regionale in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che "non doveva essere dichiarato ammissibile" - Impropria utilizzazione dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge "per un fine a esso estraneo" - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico.
- Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 15, secondo comma.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Norma che eccede la competenza regionale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 2006, n. 152, artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n) e o).....

Pag. 14

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2013 (della Regione Siciliana).

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che le maggiori entrate derivanti dall'estensione della platea della società soggetto alla cosiddetta "Robin Hood tax" per effetto dell'abbassamento della base imponibile su cui applicare l'addizionale IRES, sono destinate, al netto della copertura finanziaria di cui all'art. 61, alla riduzione della componente A2 della tariffa deliberata dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas sulla base delle modalità individuate con decreto



adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, per la mancata esclusione del gettito dei tributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 5, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2.

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che l'ammontare del gettito derivante dall'abbassamento della base imponibile su cui applicare l'addizionale IRES e dalla disciplina IVA applicabile alle agenzie di viaggio e turismo è destinato alla copertura degli oneri finanziari derivanti allo Stato per effetto della disposizione indicata nell'alinea a) - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di autonomia finanziaria regionale per la mancata esclusione del gettito dei contributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 61, comma 1, alinea e), lett. a).
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2.

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che agli oneri derivanti dalla disposizione di cui ai Capi I e II del Titolo III, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale per la mancata esclusione del gettito dei contributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 85, comma 1.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2

Pag. 21

- N. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013 (della Regione Veneto).

Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Misure per il rilancio delle infrastrutture - Finanziamento per il Programma "6000 Campanili" concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici - Previsione che con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) sono disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del Programma - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione di percorsi di concertazione istituzionale, seppure mediante la partecipazione al procedimento di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Denunciata attribuzione all'ANCI del ruolo di "codecisore" nella determinazione dei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti, in posizione paritetica con il Ministero competente - Violazione della competenza regionale nella materia concorrente del Governo del territorio, esercitabile in relazione anche all'attività programmatica e amministrativa - Irragionevolezza - Violazione del principio di sussidiarietà e del principio di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 163 del 2012.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 18, comma 9.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 120.



Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Modifiche al testo unico in materia edilizia - Definizioni degli interventi edilizi - Previsione che sono considerati interventi di nuova costruzione "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, ... e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto ..." - Ricorso della Regione Veneto proposto ove la disposizione censurata fosse interpretata nel senso di determinare l'attrazione degli interventi suddetti nell'alveo della disciplina edificatoria di spettanza statale, con conseguente necessità del previo ottenimento del permesso a costruire - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di turismo.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 41, comma 4, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera e.5) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, art. 117.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Previsione che una quota dei proventi derivanti dalla dismissione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali sia destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata imposizione di un ulteriore vincolo di destinazione a favore di un Fondo statale disposto in ordine prioritario rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della proprietà pubblica - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2013.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 56-bis, comma 11.
- Costituzione, artt. 42, 117 e 119.

Pag. 26

N. 259. Ordinanza della Corte dei conti del 6 agosto 2013

Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983, convertito in legge n. 79 del 1983 (che prevedeva che la misura dell'indennità integrativa speciale da corrispondere in aggiunta alla pensione o assegno è determinata in ragione di un quarantesimo per ogni anno di servizio utile dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio e che le variazioni dell'indennità integrativa speciale sono attribuite per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età pensionabile da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti) si intende abrogato implicitamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Previdenza - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 21, ottavo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa ivi previste vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



Previdenza - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 21, nono comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che è fatta salva la disciplina prevista per l'attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio, dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, ivi compresa la normativa stabilita dall'art. 10 del d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, ad eccezione del comma quarto del predetto art. 10 del d.l. 17 del 1983 - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 8.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.....

Pag. 37

N. 260. Ordinanza del Tribunale Amministrativo regionale per la Lombardia del 20 giugno 2013.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Previsione che, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetti della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011, al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011, nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012 - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con la normativa statale di principio in materia - Elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata.

- Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, 117, comma terzo (in relazione all'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), e 136; legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 1.....

Pag. 41

N. 261. Ordinanza del Tribunale di Padova del 28 febbraio 2013

Spese processuali - Liquidazione dei compensi professionali nelle cause (davanti al giudice di pace, di valore non superiore ad euro 1.100) previste dall'art. 82, primo comma, c.p.c. - Divieto al giudicante di liquidare una somma superiore al valore della domanda - Violazione del diritto di avvalersi della difesa tecnica e della possibilità di ottenere, tramite essa, un provvedimento giurisdizionale favorevole - Contraddittorietà e disparità di trattamento rispetto alle cause in materia di lavoro di valore non superiore ad euro 129,11, disciplinate dall'art. 417 c.p.c. - Disparità, in presenza di diverse conoscenze tecniche e disponibilità economiche, fra le parti del processo che decidano di difendersi personalmente - Incidenza sul diritto del professionista alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

- Codice di procedura civile, art. 91, comma 4 [aggiunto dall'art. 13 comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 10], in relazione all'art. 82 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 48



N. 262. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 7 agosto 2013

Reati e pene - Previdenza e assistenza - Reati di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Sanzione penale - Denunciata mancata previsione di una soglia di punibilità - Disparità di trattamento rispetto al reato di omesso versamento di ritenute fiscali.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, art. 2, comma 1-*bis*, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 52

N. 263. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 7 agosto 2013

Reati e pene - Previdenza e assistenza - Reati di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Sanzione penale - Mancata previsione che il fatto sia punito solo qualora l'ammontare delle ritenute non versate sia superiore a 18.485 euro per ciascun periodo di imposta - Disparità di trattamento rispetto al reato di omesso versamento di ritenute fiscali.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, art. 2, comma 1-*bis*, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 58

N. 264. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 27 maggio 2013

Impiego pubblico - Giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione costituito presso la Presidenza della Regione Siciliana, nominati su domanda, comprovante i requisiti professionali di cui all'art. 82 della l.reg. n. 7 del 1971 e all'art. 10 della legge censurata, con la procedura prevista dalla l.reg. n. 35 del 1976 (iscrizione da almeno tre anni all'Ordine professionale e domanda alla Regione accettata dalla Giunta regionale previo parere favorevole della Commissione permanente per le Questioni istituzionali presso l'Assemblea regionale) - Lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione per l'ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi pubblici.

- Legge della Regione Siciliana 6 luglio 1976, n. 79, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97, comma terzo..... Pag. 65



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 281

Sentenza 20 - 28 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida - Condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope - Condizione soggettiva che ne comporta il diniego o la revoca - Asserita irragionevolezza dell'automatismo - Asserita lesione del principio rieducativo della pena - Natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato - Indeterminatezza del *petitum* - Carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Circolazione stradale - Patente di guida - Condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope - Condizione soggettiva che ne comporta il diniego o la revoca - Operatività della normativa anche con riferimento alle condanne "patteggiate", ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 - *Vulnus all'affidamento qualificato dell'imputato circa gli effetti delle proprie scelte - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.*

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, nel procedimento vertente tra F.F. e l'U.T.G. ed altri, con ordinanza del 19 settembre 2012, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio promosso per ottenere l'annullamento di un provvedimento di revoca della patente di guida - adottato nei confronti di un soggetto cui era stata applicata, per reati concernenti gli stupefacenti, una pena a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, con sentenza emessa anteriormente all'entrata in vigore del testo dell'art. 120 del decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) - l'adito Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, premessane la rilevanza, ha sollevato due gradate questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 2 del predetto art. 120:

- la prima, per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui «fa derivare automaticamente dalla condanna il divieto di conseguire la patente di guida e la conseguenziale revoca di quella eventualmente posseduta»;

- la seconda, per contrasto con l'art. 24 Cost., nella parte in cui «opera anche un riferimento alle condanne "patteggiate" antecedenti all'entrata in vigore della L. n. 94/2009 cit.».

2. - Nel giudizio innanzi a questa Corte non vi è stato intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- L'art. 120 del decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nei denunciati suoi commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), testualmente dispone che:

«1. Non possono conseguire la patente di guida [...] le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 [Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza], fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi [...].

2. [...] se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida [...].».

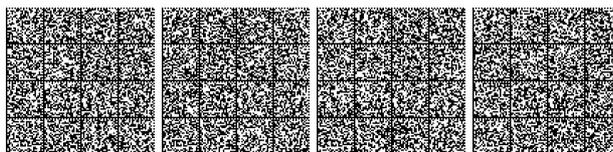
2.- Con la prima delle due questioni di legittimità costituzionale della riferita normativa, sollevate con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale rimettente, in relazione ai parametri costituzionali che sospetta violati, rispettivamente, argomenta, quanto all'art. 3 Cost., che, se è pur vero che il diniego o la revoca trova ragione in una valutazione legislativa di disvalore sociale correlata alla natura della condanna, «è l'automatismo applicativo ad apparire non ragionevole»; e, quanto, all'art. 27, terzo comma, Cost., che, con la privazione della patente di guida, «si vanifica l'effetto rieducativo della pena giacché l'inibizione di un effettivo inserimento sociale e soprattutto lavorativo ricondurrebbe plausibilmente il reo sulla via del crimine». Aggiunge il Tribunale che, a suo avviso, il vulnus ai precetti richiamati potrebbe essere superato solo da una pronuncia «sostanzialmente additiva» di questa Corte, che, indipendentemente dai provvedimenti riabilitativi di competenza del giudice penale, consentisse all'autorità amministrativa di valutare, senza vincolo di automatismo, «la possibilità di superare per avvenuta emenda il giudizio morale negativo» che la norma denunciata riferisce all'autore dei reati in questione.

2.1.- In questi esatti (e testuali) termini la questione era già stata prospettata, in altro giudizio, dallo stesso Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, ed è stata dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza di questa Corte n. 169 del 2013.

Ad identico esito va incontro anche l'odierno reiterato quesito.

Come già, infatti, osservato nella richiamata ordinanza n. 169, a prescindere dalla non pertinenza del riferimento all'art. 27 Cost., che attiene esclusivamente alle sanzioni penali, è comunque, assorbente, in limine, in senso preclusivo all'esame della questione, la natura non obbligata dell'intervento additivo auspicato (da ultimo sentenze n. 134 del 2012, n. 117 e n. 6 del 2011, e n. 256 del 2010) ed il carattere, per di più, assolutamente indeterminato del petitum (sentenza n. 301 del 2012 per tutte).

E ciò in quanto - rispetto alle «condizioni per la riabilitazione» fissate dall'art. 179 del codice penale («prove effettive e costanti di buona condotta» per almeno un triennio dal giorno in cui è stata eseguita o si è estinta la pena principale, ed adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato) e, quindi, a valutazione che, nella logica dell'istituto della riabilitazione, competono alla giurisdizione penale - il rimettente neppure adombra quali, oggettivamente o (e in che misura) solo temporalmente diverse, siano, a suo avviso, le condizioni di quella «emenda» la cui valutazione vorrebbe affidare all'autorità amministrativa (ed al successivo controllo del giudice amministrativo) ai fini del rilascio, o dell'esclusione della revoca, del titolo abilitativo a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti.



Il che, per altro verso, comporta anche il carattere meramente ipotetico e virtuale della rilevanza della questione sollevata nel giudizio *a quo*, considerato che il rimettente, anche in questo caso, non indica quale sia in concreto la condizione del ricorrente che potrebbe dar luogo, in tesi, alla prefigurata emenda, suscettibile di condurre all'annullamento dell'impugnato provvedimento di revoca della patente.

3.- La seconda questione attiene alla portata retroattiva della disciplina in esame.

Il rimettente ritiene, al riguardo, violato il precetto dell'art. 24 Cost., in termini di *vulnus* alla «tutela dell'affidamento dell'imputato». Ma ciò, coerentemente, in relazione al solo profilo della (non esclusa) operatività di detta normativa «anche con riferimento alle condanne "patteggiate" antecedenti alla entrata in vigore della L. n. 94/2009»; non dubitando, per il resto, della legittimità della scelta del legislatore del 2009 di rendere la misura del diniego o revoca della patente di guida immediatamente applicabile nei confronti di soggetti condannati, in via ordinaria, per reati in materia di stupefacenti, sulla base di sentenze anche anteriori alla entrata in vigore della legge stessa.

3.1.- Tale seconda questione - formulata in via subordinata, e non alternativa, e, per tal profilo, quindi, ammissibile (ordinanze n. 22 e n. 21 del 2008, n. 449 del 2007) - è, nei limiti della sua prospettazione, fondata.

Con riguardo alle sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. (equiparate «a una pronuncia di condanna» dal successivo articolo 445, comma 1 bis, secondo periodo), questa Corte ha già avuto, infatti, occasione di precisare che «la componente negoziale propria dell'istituto del patteggiamento, resa evidente anche dalla facoltà concessa al giudice di verificare la volontarietà della richiesta o del consenso (articolo 446, comma 5, del codice di procedura penale), postula certezza e stabilità del quadro normativo che fa da sfondo alla scelta compiuta dall'imputato e preclude che successive modificazioni legislative vengano ad alterare in pejus effetti salienti dell'accordo suggellato con la sentenza di patteggiamento» (sentenza n. 394 del 2002).

Il nuovo testo dell'art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge n. 94 del 2009, con riguardo ai reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), ha innovato la disciplina che l'imputato aveva avuto presente nel ponderare l'opportunità di addivenire al patteggiamento, ed ha retroattivamente attribuito al consenso a suo tempo prestato l'ulteriore significato di una rinuncia alla patente di guida.

E ciò, appunto, ne comporta il denunciato contrasto con il diritto di difesa, sia per l'inadempimento, che ne consegue, rispetto al negozio (processuale) ex art. 444 cod. proc. pen., sia per il *vulnus* all'affidamento qualificato dell'imputato circa gli effetti delle proprie scelte.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del predetto art. 120, commi 1 e 2, del nuovo codice della strada, nella parte in cui opera con riferimento a sentenze pronunziate ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., anche antecedenti all'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui si applica anche con riferimento a sentenze pronunziate, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), n. 94 del 2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

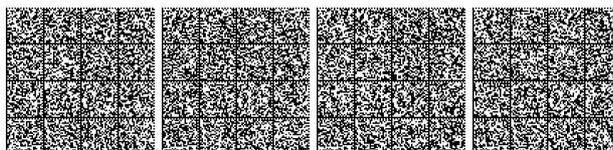
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 282

Sentenza 20 - 28 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Toscana - Modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati - Iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana, previa verifica da parte del Collegio regionale dei maestri di sci della permanenza dei requisiti - Ricorso del Governo - Ritenuta necessità di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana - Ritenuta sussistenza di un conflitto di interessi in capo al Collegio competente per la verifica - Asserita lesione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, per l'introduzione di un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio - Insussistenza - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

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 con il mezzo della posta il 13-15 febbraio 2013 e depositato il successivo 18 febbraio (reg. ric. n. 22 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



La disposizione impugnata sostituisce l'art. 134 della legge della Regione Toscana 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), con il quale si disciplinano le modalità di accesso alla professione di maestro di sci, da parte di professionisti di altre Regioni e Stati.

Il ricorso riguarda esclusivamente i commi 1 e 2 dell'art. 134 della legge regionale n. 42 del 2000, come sostituiti dalla norma impugnata, che si riferiscono all'iscrizione nell'albo professionale della Regione Toscana dei maestri già iscritti nell'albo di altre Regioni o delle Province autonome. A tal fine, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 42 del 2000 stabilisce che questi devono richiedere l'iscrizione nell'albo regionale toscano, mentre il comma 2 aggiunge che il collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'art. 131 della medesima legge. Tra questi ultimi, l'art. 131, comma 1, lettera d), annovera la frequenza dei corsi di qualificazione professionale indicati dal successivo art. 132 e il superamento dei relativi esami.

Il ricorrente parte dal presupposto interpretativo per il quale la norma impugnata imporrebbe ai maestri di sci già iscritti nell'albo di altre Regioni o Province autonome di frequentare il corso predisposto dalla Regione Toscana e di superarne l'esame conclusivo, quali condizioni per l'iscrizione nell'albo toscano.

In tal modo sarebbe stato introdotto «un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio di tale professione», in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

La medesima competenza sarebbe violata dall'attribuzione al collegio regionale dei maestri di sci del compito di verificare i requisiti di iscrizione, in ragione dei «profili di possibile conflitto di interessi» dai quali i componenti dell'organo potrebbero venire investiti, allo scopo di restringere il numero dei concorrenti.

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La Regione premette che la modifica normativa apportata dalla disposizione impugnata non ha riguardato i commi 1 e 2 dell'art. 134 della legge regionale n. 42 del 2000, che sono stati formalmente sostituiti dall'art. 1 della legge regionale n. 74 del 2012 ma sono nella sostanza rimasti immutati.

Scopo dell'intervento del legislatore regionale è stato, infatti, quello di adeguare alla normativa dell'Unione europea la disciplina concernente l'esercizio della professione in via temporanea da parte di maestri di sci cittadini di altri Stati membri dell'Unione.

Tale parte della disposizione impugnata non è tuttavia oggetto di censura.

Ciò detto, la Regione rileva che il ricorso «è frutto di un'erronea lettura della norma regionale» impugnata.

Essa, infatti, si limiterebbe a demandare al collegio regionale dei maestri di sci la verifica della «permanenza» dei requisiti di iscrizione all'albo, con ciò dovendosi intendere la sufficienza, a tal fine, del superamento del corso professionale previsto da qualsiasi altra Regione, con conseguente iscrizione nell'albo.

Nessuna «duplicazione di esami abilitanti» sarebbe perciò imposta dalla norma impugnata.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato con il mezzo della posta il 13-15 febbraio 2013 e depositato il successivo 18 febbraio (reg. ric. n. 22 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 134 della legge della Regione Toscana 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), con il quale si disciplinano le modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati.

Il ricorso ha per oggetto i soli commi 1 e 2 dell'art. 134, nel testo introdotto dalla disposizione censurata, il cui contenuto è del tutto analogo alle previsioni originarie.

L'art. 134, comma 1, della legge regionale n. 42 del 2000 stabilisce che «I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana».



Il comma 2 aggiunge che «Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo 131».

L'Avvocatura dello Stato interpreta tali norme nel senso che esse introdurrebbero l'onere, a carico del maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome, di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana, dato che l'art. 131 della legge regionale n. 42 del 2000, cui rinvia il comma 2 dell'art. 134 della medesima legge, prevede, tra i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale toscano, «la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'articolo 132 ed il superamento dei relativi esami».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo appena enunciato, conclude che la norma impugnata ha così introdotto un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio da parte dei maestri di sci già abilitati in Italia, in violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

2.- La questione non è fondata perché il presupposto interpretativo da cui trae origine è erroneo.

L'onere di abilitarsi al fine di esercitare la professione di maestro di sci è stabilito dall'art. 6 della legge cornice 8 marzo 1991, n. 81 (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), che reca i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario debbono uniformarsi, anche in base al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

L'art. 3 della legge n. 81 del 1991 precisa che l'albo professionale è regionale, ed è tenuto, sotto la vigilanza della Regione, dal collegio regionale dei maestri di sci e, in linea con tale previsione, l'art. 134, comma 1, della legge regionale toscana n. 42 del 2000 stabilisce che il maestro di sci abilitato presso altra Regione o Provincia autonoma, che intende esercitare stabilmente la professione in Toscana, deve richiedere l'iscrizione nell'albo toscano.

Ciò però non significa che la normativa impugnata esiga altresì, a titolo di condizione preliminare, la frequenza del corso professionale regionale e il superamento dell'esame conclusivo. Al contrario, la stessa formulazione letterale dell'art. 134, comma 2, della legge regionale n. 42 del 2000 esclude tale opzione interpretativa, posto che demanda al collegio regionale dei maestri di sci la verifica circa la "permanenza" dei requisiti indicati dal precedente art. 131.

Con tale inequivoca espressione, il legislatore toscano ha chiarito, ove ve ne fosse bisogno, che l'attività di accertamento del collegio si limita ad acclarare se il maestro di sci è già in possesso dei requisiti richiesti dalla legge e, in particolare, dell'abilitazione professionale. Difatti, in presenza di una domanda di iscrizione da parte di chi non abbia esercitato stabilmente fino ad allora la professione in Toscana, non si vede come possa dirsi che tale requisito deve permanere, se non riferendosi all'abilitazione conseguita in altra Regione o Provincia autonoma e risultante dall'iscrizione nel relativo albo professionale.

3.- Il ricorrente denuncia l'art. 134, comma 2, della legge regionale toscana n. 42 del 2000, nel testo sostituito dalla norma impugnata, anche nella parte in cui affida la verifica circa la permanenza dei requisiti di iscrizione all'albo proprio al collegio regionale dei maestri di sci, ovvero ad un organo in «possibile conflitto di interessi». Il collegio, in quanto composto da potenziali concorrenti dell'aspirante all'iscrizione, sarebbe nelle condizioni di «influenzare gli esiti del processo di selezione» in danno del candidato.

La questione non è fondata.

A tal fine, è sufficiente osservare che la competenza del collegio in tema di "iscrizioni" e di "tenuta" dell'albo professionale è sancita dalla normativa dello Stato, cui la legislazione regionale di dettaglio è tenuta a uniformarsi. In particolare, provvede in tal senso l'art. 13, comma 4, della legge n. 81 del 1991, e dunque il ricorrente non può contestare, sul piano del riparto costituzionale delle competenze legislative, il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia «professioni».

Si deve aggiungere che si rivela erronea l'affermazione del ricorrente secondo cui il collegio avrebbe spazi di discrezionalità impiegabili in danno del candidato all'iscrizione: per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma la verifica preliminare all'iscrizione, infatti, come si è visto, è meramente ricognitiva.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130282

N. 283

Ordinanza 20 - 29 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Ricorsi amministrativi avverso gli atti di accertamento delle contravvenzioni al codice della strada - Funzione decisoria - Attribuzione al prefetto anziché al presidente della giunta regionale - Asserito contrasto con il criterio direttivo stabilito nella legge delega n. 85 del 2001 - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, art. 15.
- Costituzione, art. 76.

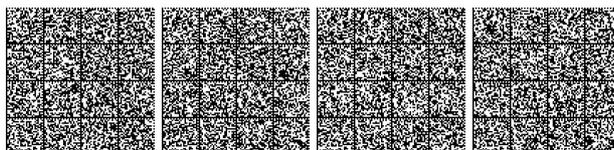
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), promossi dal Giudice di pace di Albenga con tre ordinanze del 12 febbraio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 111, 112 e 113 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che con tre ordinanze di identico tenore, tutte del 12 febbraio 2013 (r.o. nn. 111, 112 e 113 del 2013), il Giudice di pace di Albenga ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), per violazione dell'art. 76 della Costituzione;

che i giudizi a quibus hanno ad oggetto opposizioni avverso ordinanze-ingiunzione dell'Ufficio territoriale del Governo di Savona (Prefettura di Savona) rese a seguito del rigetto di ricorsi al Prefetto di Savona;

che gli opposenti, con il ricorso introduttivo, hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 9 del 2002 in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), nella parte in cui non attribuisce il potere di decidere - riguardo ai ricorsi amministrativi in materia di violazione delle norme sulla circolazione stradale - al presidente della giunta regionale;

che le questioni, secondo il Giudice di pace di Albenga, sono rilevanti in quanto i giudizi di opposizione alle ordinanze-ingiunzione dei prefetti hanno ad oggetto non l'atto ma il rapporto, con cognizione piena del giudice, anche in relazione ai profili di competenza;

che il problema della sussistenza del potere di decidere il ricorso avverso il verbale di violazione di norme sulla circolazione stradale in capo al presidente della giunta regionale, anziché al prefetto, è materia rilevante nei giudizi a quibus, perché, qualora la norma denunciata si rivelasse in contrasto con il dettato costituzionale, l'opposizione dovrebbe essere accolta per vizio di incompetenza del provvedimento impugnato;

che il rimettente, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, richiama l'ordinanza n. 89 del 2009 della Corte costituzionale che ha ritenuto inammissibile un'analogia questione di costituzionalità sollevata dal Giudice di pace di Taranto;

che, in quell'occasione, la medesima censura era rivolta a disposizioni contenute nel decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214, e la questione era stata dichiarata manifestamente inammissibile in quanto il rimettente aveva invocato, quale parametro costituzionale violato, l'art. 76 Cost., che riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e legge delegata, mentre nella specie era censurata una norma contenuta nella legge di conversione di un decreto-legge;

che l'odierno rimettente, per superare il motivo di inammissibilità di cui all'ordinanza n. 89 del 2009, ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale avverso l'art. 15 del d.lgs. n. 9 del 2002, nella parte in cui non attribuisce il potere di decidere - riguardo ai ricorsi amministrativi in materia di violazione delle norme sulla circolazione stradale - al presidente della giunta regionale e nella parte in cui si limita a modificare l'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e non modifica gli artt. 203 e 204 del codice della strada sostituendo la locuzione «prefetto» con quella «presidente della giunta regionale»;

che, secondo il rimettente, risulterebbe violato il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 85 del 2001, in base al quale le funzioni ordinarie demandate ai prefetti dovevano essere attribuite ai presidenti delle giunte regionali o delle province autonome, fatte salve le esigenze di ordine e sicurezza pubblica, cosicché la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost.;

che l'art. 15 censurato è l'unica norma del d.lgs. n. 9 del 2002 contenente disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge n. 85 del 2001;

che, conclude il rimettente, il potere di decidere i ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti di accertamento della violazione di norme sulla circolazione stradale non può essere ricondotto ad esigenze di ordine e sicurezza pubblica, le quali, secondo il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 85 del 2001, costituiscono l'unica eccezione al trasferimento ai presidenti delle giunte regionali o delle province autonome delle funzioni ordinarie demandate ai prefetti;



che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata;

che l'Avvocatura dello Stato evidenzia come il richiamo all'art. 15 del d.lgs. n. 9 del 2002 sia del tutto inconferente in quanto la norma ha ad oggetto la modifica dell'art. 208 del codice della strada, in materia di criteri di distribuzione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate a seguito di violazioni di norme sulla circolazione stradale;

che la disposizione richiamata non attiene in alcun modo alla questione delle funzioni ordinarie del prefetto che, invece, sono disciplinate dagli artt. 203 e 204 del codice della strada;

che tali norme non sono state oggetto di modifica da parte dell'art. 15 del d.lgs. n. 9 del 2002, né da parte di altra norma del medesimo decreto e, pertanto, vi sarebbe un'erronea e/o incompleta individuazione della norma censurata;

che, inoltre, la questione sarebbe infondata, in quanto la figura dell'eccesso di delega implicherebbe il superamento dei limiti imposti dal legislatore delegante e dall'art. 76 Cost., mentre la questione sollevata dal remittente dovrebbe più correttamente essere ricondotta alle ipotesi di cosiddetto «eccesso di delega in minus», ossia a quei casi di parziale attuazione della delega da parte del Governo;

che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'esercizio incompleto della delega non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione» (sentenza n. 149 del 2005);

che dovrebbero ritenersi infondate «le censure per l'attuazione soltanto parziale della delega, da tale circostanza potendo semmai derivare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, quando la delega abbia carattere imperativo, ma non anche la illegittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi e i fini della legge di delegazione» (sentenza n. 41 del 1975; nello stesso senso: sentenze n. 23 del 2000, n. 323 del 1999 e n. 218 del 1987).

Considerato che il Giudice di pace di Albenga ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), - in riferimento all'art. 76 della Costituzione - nella parte in cui non attribuisce al presidente della giunta regionale il potere di decidere i ricorsi amministrativi in materia di violazione delle norme sulla circolazione stradale e nella parte in cui si limita a modificare l'art. 208 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e non modifica gli artt. 203 e 204 del codice della strada, sostituendo la locuzione «prefetto» con quella «presidente della giunta regionale»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata, pur essendo di diretta attuazione della legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada), si porrebbe in contrasto con il criterio direttivo indicato nell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della medesima legge delega, concernente l'attribuzione al presidente della giunta regionale o delle province autonome delle funzioni ordinarie demandate ai prefetti, fatte salve le esigenze di ordine e sicurezza pubblica;

che, a prescindere dai denunciati profili di inammissibilità in punto di corretta individuazione della norma censurata, la questione è manifestamente infondata;

che, secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenza n. 149 del 2005 e ordinanza n. 257 del 2005; in precedenza, sentenze n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975);

che, nel caso in esame, non è riscontrabile alcuno stravolgimento della legge delega, dovendosi anzi ritenere che la norma censurata sia conforme al criterio direttivo invocato dal rimettente;

che, infatti, il potere del prefetto di decidere sui ricorsi avverso le sanzioni amministrative pecuniarie relative a violazioni delle norme del codice della strada non rientra tra le funzioni ordinarie che la legge delega voleva fossero trasferite dal prefetto al presidente della giunta regionale;

che il ricorso al prefetto, invece, si colloca sistematicamente nell'ambito dei rimedi di giustizia amministrativa e, in particolare, presenta la natura di ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo che non è posto in un rapporto di superiorità gerarchica immediata e diretta rispetto all'organo emanante il provvedimento oggetto del ricorso, ma, comunque, abilitato dalla legge a provvedere;

che, pertanto, si può escludere che la funzione «decisoria» sui ricorsi amministrativi avverso gli atti di accertamento delle contravvenzioni al codice della strada sia ricompresa nell'ambito delle «funzioni ordinarie» cui si riferisce la disposizione della legge delega assunta come norma interposta;



che, inoltre, sussistono anche quelle esigenze di ordine pubblico e sicurezza che, in base allo stesso criterio direttivo indicato nell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 85 del 2001, consentivano al legislatore di derogare rispetto al trasferimento delle funzioni ordinarie dai prefetti ai presidenti delle giunte regionali;

che, infatti, la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale costituiscono, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del codice della strada, attività di polizia stradale ai cui «servizi», a norma del successivo comma 3, provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati;

che, dunque, l'attività amministrativa diretta alla prevenzione e all'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale è certamente riconducibile ad esigenze di ordine pubblico e sicurezza;

che alle medesime esigenze deve essere ricondotta l'attività decisoria del prefetto in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali provvedimenti;

che, infine, i soggetti legittimati all'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e all'applicazione delle relative sanzioni pecuniarie sono per lo più appartenenti all'amministrazione dello Stato;

che, infatti, ai sensi del successivo art. 12 del codice della strada, l'espletamento dei servizi di polizia stradale, tra i quali la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, spetta in via principale: al settore di Polizia stradale della Polizia di Stato; alla stessa Polizia di Stato; all'Arma dei carabinieri; al Corpo della Guardia di finanza; ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza; ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza; ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale; al Corpo di Polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato, in relazione ai compiti di istituto;

che, dunque, l'attribuzione ai prefetti del potere di decisione in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali atti di accertamento non è irragionevole, risultando armonico al riparto delle competenze amministrative previsto dalla Costituzione, mentre non può ipotizzarsi, come auspicato dal rimettente, che tale potere «decisorio» di archiviazione o di riconferma rispetto a provvedimenti amministrativi sanzionatori emessi da soggetti appartenenti all'amministrazione dello Stato (quali la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di finanza) sia trasferito ai presidenti delle giunte regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9 (Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Albenga con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 284

Ordinanza 20 - 29 novembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Ordinamento del Servizio Sanitario Regionale - Nomine dei direttori generali delle aziende sanitarie - Ricorso del Governo - Rinuncia accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18, artt. 17, comma 3, 19, comma 3, 20, comma 2, 22, commi 2 e 3, 28, comma 1, 30, comma 4, e 32, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 3; 19, comma 3; 20, comma 2; 22, commi 2 e 3; 28, comma 1; 30, comma 3, e 32, comma 3, della legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18 (Ordinamento del servizio sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-16 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2013 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

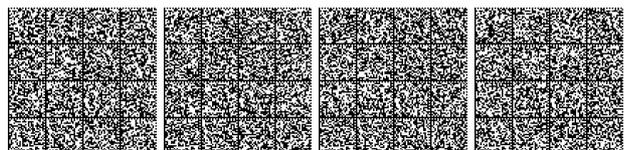
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso notificato a mezzo posta il 14-16 gennaio 2013 e depositato in cancelleria il 16 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18 (Ordinamento del servizio sanitario regionale), pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Umbria 15 novembre 2012, n. 50, edizione straordinaria;

che, in particolare, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, di detta legge per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui disciplina l'elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie regionali, stabilendo che «La Giunta regionale ai fini della selezione dei candidati per l'inserimento nell'elenco degli idonei si avvale di una commissione costituita in prevalenza da esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti dalla Regione medesima»;

che detta norma contrasterebbe con l'art. 3-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo il quale la commissione indicata dovrebbe essere costituita da esperti individuati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti, «di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali»: nella parte in cui l'art. 17, comma 3, non prevede la partecipazione alla commissione dell'esperto designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali si configurerebbe un contrasto con la citata norma statale, da considerare quale principio fondamentale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che è poi dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Umbria n. 18 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, in caso di revoca del direttore generale, affida alla Giunta regionale la competenza alla attribuzione di funzioni o alla nomina di un commissario straordinario;



che tale disposizione contrasterebbe con l'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui «In caso di vacanza dell'ufficio o nei casi di assenza o d'impedimento del direttore generale, le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario su delega del direttore generale o, in mancanza di delega, dal direttore più anziano per età. Ove l'assenza o l'impedimento si protragga oltre sei mesi si procede alla sostituzione»;

che, infatti, la disposizione regionale, dettando una procedura difforme da quella statale in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, si porrebbe contro i principi fondamentali della legislazione dello Stato in materia di tutela della salute;

che il ricorrente censura l'art. 20, comma 2, della legge reg. Umbria n. 18 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esclude le aziende ospedaliero-universitarie dall'applicazione delle norme sulla nomina e valutazione del direttore generale delle ASL, ponendosi in contrasto con la disciplina statale di cui agli artt. 3 e seguenti del d.lgs. n. 502 del 1992 e, quindi, con i principi fondamentali contenuti in tali norme;

che, in particolare, il contrasto sussisterebbe con l'art. 3-bis del menzionato decreto legislativo, come modificato dall'art. 4 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, il quale dispone - per quanto concerne la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (e quindi anche delle aziende ospedaliero-universitarie) - che la Regione provveda «attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, ovvero agli analoghi elenchi delle altre regioni, costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati dalla regione, da parte di una commissione costituita dalla regione medesima in prevalenza tra esperti indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»;

che la difesa statale denuncia, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, della legge regionale in questione, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla disciplina della composizione del collegio sindacale, rispettivamente, delle ASL e delle aziende ospedaliero-universitarie, composizione fissata in tre membri;

che tale previsione contrasterebbe con la normativa statale di riferimento, in quanto l'art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), da considerare principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, stabiliscono che i collegi sindacali dei suddetti organi sono costituiti da cinque membri, sicché le disposizioni censurate riducono sensibilmente il numero dei componenti statali nei collegi sindacali delle aziende sanitarie;

che, inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 22, prevedendo che uno dei tre componenti dei detti collegi sindacali sia «designato dallo Stato», senza specificare tuttavia che tale componente statale debba partecipare in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica costituito dall'art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che ha individuato come necessaria, negli organi collegiali di revisione contabile delle amministrazioni pubbliche, la presenza di un rappresentante del menzionato Ministero, al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 122 del 2011, n. 370 del 2010 e n. 376 del 2003);

che è censurato, poi, l'art. 28, comma 1, della citata legge regionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui disciplina l'incarico di direttore di distretto, prevedendo che esso possa essere conferito dal direttore generale «ad un dirigente dell'azienda che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione»;

che tale disposizione contrasterebbe con l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale l'incarico in questione può essere attribuito ad «un medico convenzionato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, da almeno dieci anni, con contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria»;

che, ancora, è denunciato l'art. 30, comma 3 (*recte*: comma 4), della legge reg. Umbria n. 18 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che al presidio ospedaliero sono preposti un dirigente medico e un dirigente amministrativo;

che detta disposizione contrasterebbe con l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, modificato dall'art. 15, comma 13, lettera f-bis), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in forza del quale «nelle aziende ospedaliere, nelle aziende ospedaliero-universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, e negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, costituiti da un unico presidio, le funzioni e i compiti del direttore sanitario [...] e del dirigente medico di cui all'articolo 4, comma 9, del presidio ospedaliero sono svolti da un unico soggetto avente i requisiti di legge»;

che, pertanto, la disposizione regionale in esame, attribuendo al presidio ospedaliero due dirigenti in luogo dell'unico previsto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, verrebbe a porsi in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica;



che, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 32, comma 3, (*recte*: comma 1), della legge reg. Umbria n. 18 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui disciplina la figura del direttore del dipartimento di prevenzione;

che la norma denunziata prevede che detta figura professionale sia nominata dal direttore generale tra i "dirigenti" con almeno cinque anni di anzianità di funzione, così entrando in contrasto con l'art. 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.l. n. 158 del 2012, «secondo cui tale incarico può essere conferito non già ai meri dirigenti, bensì ai "direttori di struttura complessa del dipartimento"», con conseguente violazione del menzionato parametro costituzionale;

che, con memoria depositata il 19 febbraio 2013, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Regione Umbria, in persona della Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, dichiarando di voler resistere in giudizio «solo per quanto concerne la impugnativa dell'articolo 30, considerato che la direzione regionale competente ha manifestato l'intenzione di adeguarsi ai rilievi del Governo» in ordine all'impugnazione delle altre disposizioni normative;

che il ricorso avverso l'art. 30 della legge reg. Umbria n. 18 del 2012 sarebbe inammissibile ed infondato, perché detta norma sarebbe chiaramente riferita ai presidi ospedalieri non costituiti in azienda autonoma ed inseriti, quindi, nell'organizzazione delle Unità sanitarie locali dell'Umbria, sicché non sussisterebbe alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 2012.

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione - degli artt. 17, comma 3; 19, comma 3; 20, comma 2; 22, commi 2 e 3; 28, comma 1; 30, comma 3 (*recte*: comma 4); 32, comma 3 (*recte*: comma 1), della legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18 (Ordinamento del sistema sanitario regionale);

che la Regione, costituita nel giudizio di legittimità costituzionale soltanto per resistere all'impugnativa dell'art. 30 della legge reg. Umbria citata, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato;

che, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 10 ottobre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri (previa delibera dello stesso Consiglio adottata nella riunione del 4 ottobre 2010) ha dichiarato formalmente «di rinunciare all'impugnazione della legge della Regione Umbria 12 novembre 2012, n. 18, pubblicata nel Regione Umbria n. 50 del 15 novembre 2012 e recante il titolo "Ordinamento del servizio sanitario regionale"»;

che il menzionato atto di rinuncia al ricorso risulta ritualmente notificato alla resistente che, con deliberazione della Giunta regionale n. 1150 del 21 ottobre 2013, ha accettato la detta rinuncia;

che la rinuncia del ricorrente al ricorso, cui faccia seguito l'accettazione della parte resistente, comporta l'estinzione del processo (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 285

Sentenza 20 novembre - 2 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Intervento spiegato da soggetti privati in un giudizio di legittimità in via principale - Giudizio che si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa - Inammissibilità dell'intervento.

– Costituzione, art. 127; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31 e seguenti.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Ricorso del Governo - Asserita violazione dello statuto regionale in quanto la disposizione impugnata sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che "non doveva essere dichiarato ammissibile" - Impropria utilizzazione dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge "per un fine a esso estraneo" - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico.

– Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 15, secondo comma.

Rifiuti - Norme della Regione Valle d'Aosta - Ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi - Divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione) - Norma che eccede la competenza regionale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 23 novembre 2012, n. 33, articolo unico.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*); decreto legislativo 2006, n. 152, artt. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2013 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché gli atti di intervento della Paul Wurth Italia S.p.a. e di Roscio Fabrizio ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Roberto Damonte per la Paul Wurth Italia S.p.a., Domenico Palmas per Roscio Fabrizio ed altri, l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2013 (reg. ric. n. 9 del 2013) e depositato in cancelleria il 29 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e dell'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale).

2.- La disposizione impugnata stabilisce che «Il comma 5 dell'articolo 7 della legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), è sostituito dal seguente: "5. In considerazione delle ridotte dimensioni territoriali della regione e dei limitati quantitativi di rifiuti prodotti, in conformità agli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 1, al fine di tutelare la salute e di perseguire criteri di economicità, efficienza ed efficacia, nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi non si realizzano né si utilizzano sul territorio regionale impianti di trattamento a caldo quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione."».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, innanzitutto, che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2003. La norma regionale sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile». In particolare, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronunciarsi in merito «alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge», secondo quanto stabilito dal predetto art. 7, comma 1, lettera *a*), avrebbe «erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute».

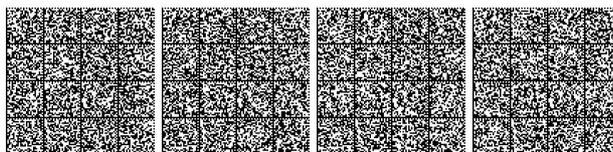
In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la disposizione impugnata sia ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. In questo ambito, le disposizioni statali vincolerebbero anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 61 del 2009).

In particolare, la norma regionale contrasterebbe con l'art. 195, comma 1, lettera *p*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che attribuisce allo Stato il compito di individuare i «criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti», nonché con la lettera *f*) dello stesso articolo, che riserva allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, le risorse necessarie, anche ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili».

La disposizione impugnata, nell'affermare l'inidoneità dell'intero territorio regionale ad accogliere determinate tipologie di impianto, contrasterebbe, altresì, con il successivo art. 196, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006, che assegna alle regioni «la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera *p*)» e con la lettera *o*) dello stesso articolo, che attribuisce a tali enti anche «la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera *a*), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare».

4.- Con atto depositato in data 10 marzo 2013, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deducendo l'infondatezza della questione.

Innanzitutto, la Regione sostiene che la questione, con riferimento all'art. 15, secondo comma, dello statuto per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, è tardiva, perché il Governo avrebbe dovuto «all'epoca» impugnare la delibera della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare; inoltre, il referendum propositivo avente ad oggetto la norma impugnata era certamente ammissibile, in quanto promuoverebbe il cosiddetto principio di auto-



sufficienza nella gestione dei rifiuti e, soprattutto, riguarderebbe aspetti concernenti la tutela della salute: nel settore dei rifiuti, «accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...]» (sentenza n. 249 del 2009).

In secondo luogo, riguardo alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la normativa statale invocata non impedirebbe «al legislatore regionale di prevedere che, nell'area idonea al trattamento dei rifiuti, si adotti un determinato tipo di impianto (nella specie, a freddo), e si escluda - per ragioni di tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, quali la salute dei cittadini - altro determinato tipo di impianto (nella specie, di trattamento a caldo). Tale soluzione, infatti, non compromette il sistema di smaltimento di rifiuti in sé, atteso che il legislatore regionale non ha vietato in assoluto il trattamento dei rifiuti sul proprio territorio, ma si è limitato ad indicare che, esclusivamente per quanto riguarda i rifiuti urbani e quelli speciali non pericolosi, non possono essere utilizzati sistemi di trattamento a caldo».

In particolare, la norma impugnata non contrasterebbe con la competenza dello Stato a individuare i siti di realizzazione degli impianti di preminente interesse nazionale (art. 195, comma 1, lettera *f*, d.lgs. n. 152 del 2006), potendosi ricavare che «fuori da questo ambito le Regioni conservino la facoltà di decidere quali tipologie di impianto ubicare sul proprio territorio», posta, peraltro, la mancata definizione dei criteri statali. A tal riguardo, l'art. 196, comma 1, lettera *d*), attribuisce alla competenza regionale «l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera *f*);». Di conseguenza, secondo la difesa regionale, «fuori dall'individuazione degli impianti di preminente interesse nazionale, spetta alle Regioni individuare quali sistemi di trattamento rifiuti adottare sul proprio territorio».

5.- Con atto depositato l'11 marzo 2013, i signori Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gamero, Elisa Maria Désandré, del comitato promotore del *referendum* propositivo che ha approvato la legge regionale oggetto di impugnazione, sono intervenuti in giudizio, opponendosi alla richiesta di declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata.

Con atto depositato il 12 marzo 2013, la Paul Wurth Italia S.p.a. è intervenuta in giudizio, insistendo per l'accoglimento del ricorso. Il 2 ottobre 2013, la Paul Wurth Italia S.p.a. ha depositato, inoltre, ulteriore documentazione.

Il 15 ottobre 2013, è seguito il deposito di memorie illustrative e ulteriore documentazione da parte sia dei signori Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gamero, Elisa Maria Désandré, sia della Paul Wurth Italia S.p.a.

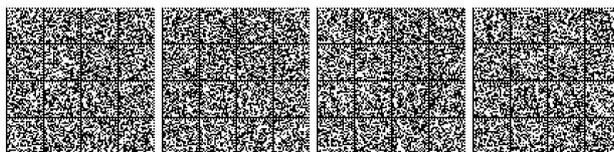
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2013 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2013, ha impugnato l'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

La disposizione impugnata riguarda la gestione dei rifiuti e, in particolare, la realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento a caldo per il loro smaltimento. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del *referendum* propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale), perché sarebbe stata adottata sulla base di un *referendum* propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile».

In secondo luogo, la norma impugnata sarebbe riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La disposizione regionale si porrebbe in contrasto con le norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in particolare con l'art. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*) e con l'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), che individuano le competenze amministrative statali (art. 195) e quelle regionali (art. 196) nella gestione dei rifiuti.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati dai signori Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gamero, Elisa Maria Désandré, nonché dalla Paul Wurth Italia S.p.a. nel presente giudizio.



Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale.

Deve quindi ritenersi inammissibile l'intervento, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di soggetti privi di potere legislativo (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, ordinanza n. 107 del 2010).

3.- Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della censura riferita all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 19 del 2003, da cui discenderebbe la violazione del parametro statutario richiamato, perché la disposizione sarebbe stata adottata sulla base di un *referendum* propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile». In particolare, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronunciarsi in merito «alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge», secondo quanto stabilito dal predetto art. 7, comma 1, lettera a), avrebbe «erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute».

Il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta, dunque, la violazione di una norma da parte della Regione, ma le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione regionale per i procedimenti referendari. Non è questa però la sede idonea per poter valutare tale doglianza, non essendo stato richiesto dal ricorrente un «giudizio sulle leggi». Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha compiuto una «impropria utilizzazione» dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge «per un fine a esso estraneo», con conseguente inammissibilità della relativa censura (ordinanze n. 195 del 2012, n. 442 del 2001, n. 144 del 2000).

4.- Ai fini dell'esame del merito della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va innanzitutto ricostruito il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

4.1.- Come più volte precisato da questa Corte, la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). In questo ambito, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, «i poteri regionali “non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]» (sentenza n. 54 del 2012).

4.2.- Il legislatore statale ha regolato la materia della gestione dei rifiuti nella Parte quarta, Titolo I (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati), del d.lgs. n. 152 del 2006. La normativa statale individua poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, che devono essere esercitati «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto» (art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Allo Stato, oltre alle attività già indicate nel resto della Parte quarta del Titolo I del d.lgs. n. 152 del 2006, spettano numerose competenze (art. 195), tra le quali l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la Conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera f), e l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera p). Queste attività si connettono con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lettera a), la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera b), l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera l).

Inoltre, l'art. 196 dispone che «sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195» una serie di poteri, tra i quali la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p) (art. 196, comma 1, lettera n), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (art. 196, comma 1, lettera o). In questi casi, la Regione deve quindi procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.



5.- Nel merito, la questione è fondata.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale ed è in contrasto con l'art. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*) e con l'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La norma regionale dispone, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione).

La norma eccede la competenza regionale. Infatti, la disciplina della gestione dei rifiuti, come già osservato, rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

Esercitando tale competenza, lo Stato ha regolato, con l'art. 195, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006, il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale.

La norma regionale preclude allo Stato, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, di individuare impianti di preminente interesse nazionale con la tecnica del trattamento a caldo dei rifiuti nell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Tale divieto impedisce la realizzazione delle finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, indicate dalla norma statale.

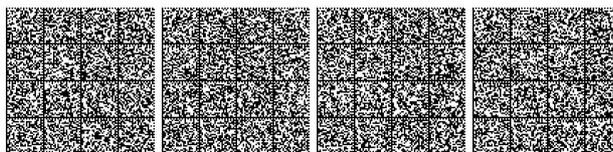
Questa Corte ha rilevato che «la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “not in my back-yard”), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale» (sentenza n. 62 del 2005).

La disposizione impugnata contrasta con la lettera *p*), comma 1, art. 195 e con le lettere *n*) e *o*), comma 1, dell'art. 196, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo queste disposizioni, spetta allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (articolo 195, comma 1, lettera *p*); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera *n*); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]» (art. 196, comma 1, lettera *o*), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1.

La disposizione impugnata, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contiene un “criterio” né di localizzazione, né di idoneità degli impianti. Si tratta di un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti. Questa Corte, in altre materie come quella della localizzazione di impianti energetici, ha affermato il principio generale per cui la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione”, quand'anche formulati “in negativo”, ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa» (sentenza n. 278 del 2010); del resto, «la generale esclusione di tutto il territorio [...] esime dalla individuazione della *ratio* che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree» (sentenza n. 224 del 2012); pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge reg. Valle d'Aosta n. 33 del 2012, perché in contrasto con gli artt. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 33 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 15, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Sabino CASSESE, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 5 novembre 2013

ORDINANZA

Ritenuto che i signori Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gamberro, Elisa Maria Désandré, nonché la Paul Wurth Italia S.p.a. hanno depositato atti di intervento nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 9 del 2013) avverso l'articolo unico della legge regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), i primi opponendosi alla richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la seconda chiedendo, invece, che la questione venga accolta; Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale; che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di Fabrizio Roscio, Marco Grange, Jeanne Cheillon, Anna Gambero, Elisa Maria Désandré e della Paul Wurth Italia S.p.a. nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

F.to: Gaetano Silvestri, *Presidente*

T_130285



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2013
(della Regione siciliana)*

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che le maggiori entrate derivanti dall'estensione della platea della società soggetto alla cosiddetta "Robin Hood tax" per effetto dell'abbassamento della base imponibile su cui applicare l'addizionale IRES, sono destinate, al netto della copertura finanziaria di cui all'art. 61, alla riduzione della componente A2 della tariffa deliberata dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas sulla base delle modalità individuate con decreto adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, per la mancata esclusione del gettito dei tributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 5, comma 2.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2.

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che l'ammontare del gettito derivante dall'abbassamento della base imponibile su cui applicare l'addizionale IRES e dalla disciplina IVA applicabile alle agenzie di viaggio e turismo è destinato alla copertura degli oneri finanziari derivanti allo Stato per effetto della disposizione indicata nell'alea a) - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di autonomia finanziaria regionale per la mancata esclusione del gettito dei contributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 61, comma 1, alea e), lett. a).
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2.

Imposte e tasse - Disposizioni per il rilancio dell'economia - Previsione che agli oneri derivanti dalla disposizione di cui ai Capi I e II del Titolo III, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale per la mancata esclusione del gettito dei contributi riscossi nella Regione Siciliana.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 85, comma 1.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in particolare, art. 2.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palmo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, come convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, con riferimento alle seguenti disposizioni:

comma 1, alea e lett. a) dell'art. 61, ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito, derivante dalle misure previste dagli articoli 5, comma 1, e 55, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 1074 del 1965 e in particolare dell'art 2;



comma 2 dell'art. 5, ove applicabile ricomprendendo nelle maggiori entrate come ivi previste e destinate anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2;

le suindicate norme in combinato disposto ove, per effetto del medesimo, non risulti salvaguardata la spettanza alla Regione delle maggiori entrate riscosse nel suo territorio per effetto delle disposizioni di cui agli articoli 5, comma 1, e 55, sempre per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2;

l'art. 85, comma 1, ove applicabile ricomprendendo fino all'anno 2024 nella quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art.28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, destinate a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai Capi I e II del titolo III, anche la parte di gettito riscossa in Sicilia e perciò spettante alla Regione a partire dal periodo successivo a quello di cinque anni stabilito dal citato art.28, comma 2, per violazione dell'art. 36 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2.

FATTO E DIRITTO

Sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 194 del 20 agosto 2013, è stata pubblicata la legge 9 agosto 2013, n. 98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia».

Detto decreto, quale risulta convertito in legge, reca, fra le altre, disposizioni che interessano la materia delle entrate tributarie di spettanza della Regione siciliana.

Si fa riferimento agli articoli di seguito indicati, recanti rispettivamente:

Art. 5, comma 1, estensione della platea delle società soggette alla c.d. Robin Hood tax per effetto dell'abbassamento della base imponibile su cui applicare tale addizionale IRES, stante che le soglie di ricavi e di reddito imponibile già fissate rispettivamente, in 10 milioni di euro ed in 1 milione di euro sono state stabilite in «un volume di ricavi superiori a 3 milioni di euro e un reddito imponibile superiore a 300 mila euro». Le società interessate dalla norma restano quelle che operano nel settore petrolifero, dell'energia elettrica e del trasporto e distribuzione del gas naturale. Da ricordare pure che per i periodi d'imposta 2011-2013 l'aliquota della Robin Hood tax, fissata a regime al 6,5%, risulta elevata al 10,5% dall'art. 7, comma 3 del d.l. n. 138/2011;

Art. 55, interpretazione autentica della disciplina IVA applicabile alle agenzie di viaggio e turismo, contenuta nell'art. 74-ter, comma 3, del D.P.R. n. 633 del 1972 (cd. regime del margine). Tenuto conto di quanto previsto dall'art. 310 della direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006, come interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, «l'imposta assolta sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi, di cui al comma 2 dello stesso articolo, effettuate da terzi nei confronti delle agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea a diretto vantaggio dei viaggiatori non è rimborsabile». Sono fatti salvi i rimborsi che, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2013, siano stati eventualmente effettuati e non si dà luogo alla restituzione delle somme che, alla medesima data, siano state rimborsate alle agenzie di viaggio e successivamente recuperate.;

Art. 61, quantificazione e copertura di oneri. Tali oneri sono quelli derivanti da disposizioni dei titoli I e II che prevedono nuove spese o diminuzione di entrate. Va fin d'ora notato per gli oneri discendenti da interventi su tributi che taluni — come quello recato dall'art. 23 in materia di imposta sostitutiva per l'attività di noleggio occasionale di imbarcazioni da diporto e tassa sulle imbarcazioni e dall'art. 56 relativo all'imposta sulle transazioni finanziarie, c.d. Tobin tax — riguardando per la parte riscossa in Sicilia la Regione comporteranno una diminuzione di gettito anche per tale Ente.

In particolare, il comma 1, lett. a) di detto art. 61, stabilisce che si provvede alla copertura dei surrichiamati oneri, quanto agli importi ivi indicati per l'anno in corso e per quelli a venire, «mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 5, comma 1 e 55»; maggiori entrate riguardanti tributi di spettanza della Regione siciliana laddove riscossi nel suo territorio.

Quanto al maggior gettito della Robin Hood tax si evidenzia anche che il comma 2 dell'art. 5 ne destina la parte ulteriore rispetto alla copertura finanziaria di cui all'art. 61 alla riduzione della componente A2 della tariffa elettrica secondo modalità da individuarsi con decreto ministeriale.



Art. 85, disciplina la «Copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni del titolo III in materia di giudici ausiliari (Capo I) e tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari (Capo II)» ai quali, ai sensi del comma 1, si provvede «mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 28, comma 2 della legge 12 novembre 2011, n. 183 che sono conseguentemente iscritte nello stato di previsione dell'entrata ed in quello del Ministero della giustizia».

Ora senza prescindere dal tener conto della sentenza di codesta ecc.ma Corte, n. 265/2012, che ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità proposte da questa Regione relativamente alla riserva prevista dalla legge n. 183 (Legge di stabilità 2012), si ritiene di dover evidenziare che l'art.28, comma 2 della suindicata legge così dispone:

«Il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo è versato all'entrata del bilancio dello Stato, con separata contabilizzazione, per essere riassegnato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale. Nei rapporti finanziari con le autonomie speciali il maggior gettito costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni.».

Pertanto, a fronte della clausola di riserva ivi prevista, di certo l'articolo 85 del decreto del fare non può tacitamente far confluire nel bilancio dello Stato per destinarle «fino all'anno 2024» a copertura degli «oneri derivanti dalle disposizioni di cui ai Capi I e II» del titolo III le maggiorazioni del contributo unificato disposte dal suddetto art. 28 della legge di stabilità per il 2012.

Anche a prescindere dai dubbi che ingenera la parziale (per una quota) modifica della specifica destinazione che originariamente ha legittimato la riserva, per il periodo che eccede i cinque anni già previsti è palese la mancanza del requisito della novità dell'entrata.

Così sinteticamente descritte le disposizioni che riguardano la Regione si rappresenta che né le norme recate dagli artt. 5, comma 1, e 55, dalle quali deriva un maggior gettito ma neanche quelle che, come i suindicati artt. 23 e 56, comportano invece minori entrate tributarie, appaiono ex se lesive delle attribuzioni regionali.

Dette disposizioni intervengono tutte sui regimi relativi a tributi erariali che, com'è noto, il legislatore statale è pienamente legittimato a modificare, diminuire o persino sopprimere, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché la riduzione non sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (v. Corte costituzionale, sentenza n. 97/2013 e le ivi citate sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999).

E infatti, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni» (sentenza n. 138 del 1999).

Vero è che le descritte variazioni di gettito, sia in diminuzione che in aumento, attengono a tributi erariali spettanti alla Regione ove riscossi nell'ambito del suo territorio.

Dalla compresenza di misure che riducono il gettito di sua spettanza e di altre che lo incrementano sembra però che la manovra statale considerata nel suo complesso, se interpretata conformemente ai principi statuari, non comporti una riduzione di risorse disponibili alla Regione siciliana, tale da compromettere l'esercizio delle funzioni di competenza.

E, tuttavia, analogamente a quanto rilevato circa il d.l. n. 63/2013 con il ricorso n. 91/2013, anche in ordine al provvedimento legislativo oggi censurato si individua un motivo di contrasto con le norme statutarie non già con riferimento all'intervento del legislatore statale sui tributi propri ma quanto alla violazione del principio di spettanza alla Regione dei tributi erariali riscossi nel territorio della Regione di cui all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. del 1965, n. 1074.

Si paventa infatti che, ex art. 61, nella «quota parte delle maggiori entrate derivanti dagli articoli 5, comma 1 e 55» che la lett. a) destina a copertura degli oneri indicati nell'alinea, siano ricompresi anche gli aumenti di gettito derivanti da tributi riscossi in Sicilia. Il sospetto nasce dalle procedure di calcolo evidenziate nella relazione tecnica, impiegate per la stima delle maggiori entrate tributarie, che sembrano prendere a riferimento l'intero territorio nazionale.

Ad ulteriormente corroborare l'allarme circa l'intenzione dello Stato di utilizzare per intero l'aumento di gettito derivante dall'applicazione dell'art. 5, comma 1 vi è anche la summenzionata previsione del successivo comma 2, che pure si impugna anche in combinato disposto con le indicate disposizioni dell'art. 61.



Quanto poi all'altra norma di copertura finanziaria, di cui all'art. 85, si teme che attraverso la sua introduzione lo Stato intenda illegittimamente prorogare la riserva all'erario, delle entrate rinvenienti da contributo unificato ex art. 28, comma 2 legge n. 183/2011, espressamente prevista per un periodo di cinque anni. In proposito è appena il caso di osservare che le entrate che ci si ostina a qualificare come «maggiori» erano tali all'epoca della loro istituzione.

Invero il decreto-legge n. 69/2013, come convertito in legge, non contiene alcuna previsione espressa di riserva allo Stato delle maggiori entrate tributarie attese né alcun riferimento ad una successiva separata contabilizzazione funzionale ad una specifica destinazione. A sua volta l'art. 85 non esplicita alcuna proroga della riserva a suo tempo operata.

Ora, pur se dette carenze potrebbero indurre ad escludere che il legislatore abbia inteso riservarsi anche la parte di gettito attinente a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione, la lesione che deriverebbe all'autonomia finanziaria regionale ove le rubricate norme siano invece da leggere in tal senso induce a formulare in via cautelativa la presente questione.

Quanto alla non implausibilità dell'interpretazione prospettata si consideri la mancanza di una qualunque clausola di salvaguardia o di compatibilità che garantisca inapplicabilità delle disposizioni del decreto agli enti a statuto speciale, ove contrastino con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Si rifletta in particolare a come l'apposita clausola sia presente all'art. 19-*bis* della legge n. 138/2011, che, come detto, all'art. 3, comma 7, ha disposto sempre in materia dell'addizionale IRES di che trattasi.

Diversamente risulta che, in mancanza sia di norma di riserva espressa che di norma di salvaguardia, lo Stato incamera a sé i proventi, riscossi in Sicilia, dell'ulteriore addizionale IRES di cui alla legge n. 7/2009.

Infine la scelta di non posticipare la reazione regionale al momento in cui lo Stato con atto applicativo pretenda effettivamente di incamerare il gettito di spettanza della Regione riposa anche sul recente precedente di codesta ecc.ma Corte che ha dichiarato inammissibile un conflitto di attribuzione per l'acquiescenza prestata dalla Regione siciliana alla norma di cui Patto impugnato costituiva attuazione (sent. n. 144 del 2013).

Quanto ai parametri costituzionali che si assumono violati dalle norme che si impugnano col presente ricorso, ove da applicare in senso sfavorevole alla Regione, si precisa che essi sono per tutte l'art. 36 dello Statuto nonché le norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare l'art. 2.

Inoltre con riferimento al comma 1, alinea e lett. a), dell'art. 61, al comma 2 dell'art. 5 e al loro combinato disposto si lamenta altresì violazione dell'art. 37 dello Statuto, stante che l'addizionale IRES per la parte di reddito prodotto in Sicilia è dovuta alla Regione anche da soggetti aventi sede altrove.

Ciò in quanto l'assetto finanziario che scaturisce da dette norme statutarie è contraddistinto dalla regola generale secondo la quale spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione di quelle riservate allo Stato (entrate sui tabacchi, accise sulla produzione, lotto e lotterie a carattere nazionale).

In base all'art. 2 delle norme di attuazione alla devoluzione delle entrate tributarie erariali a favore della Regione fanno eccezione le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965).

Al riguardo però, ove sulla scorta della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte si tenga «conto che la riserva allo Stato di nuove entrate tributarie rappresenta un meccanismo derogatorio rispetto al principio di attribuzione alla Regione siciliana» (cf: sent. n. 348/2000), risulta in primo luogo necessario che l'eccezione al principio generale sia espressamente disposta.

In ogni caso, anche a ritenere, ingiustificatamente ad avviso di questa difesa, che una volontà dello Stato in tal senso possa manifestarsi con la mera quantificazione del gettito del quale si dispone l'utilizzo difettano comunque le condizioni che devono tutte sussistere per l'operatività della riserva.

Secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale che ne ha ripetutamente, e anche di recente (sentt. nn. 97/2013 e 142/2012) precisato necessità e caratteri si tratta de: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Oltre a quanto già osservato riguardo all'art. 85 anche con riferimento ai proventi derivanti dall'applicazione dell'art. 55 sembra difettare il carattere di nuova entrata tributaria stante che le maggiori entrate ipotizzate non originano né da tributi nuovi né da aumento di aliquote di tributi esistenti.



Si consideri pure che nel senso oggi sancito dalla norma interpretativa poteva già in precedenza operarsi (se non addirittura lo si doveva a fronte dei pronunciamenti comunitari) tanto che risulta anche arduo distinguere tra i rimborsi IVA da non ammettere quelli che avrebbero comunque avuto identica sorte.

Anche relativamente alle risorse derivanti dalla superiore norma di interpretazione autentica pertanto «riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale» consegue quindi che «non si verifica alcuna “novità del provento”» (cfr. C. cost. sent. n. 241/2012).

Quanto alla specifica destinazione a finalità contingenti o continuative la stessa non è in alcun modo ravvisabile nell'art. 61 che oltre a non prevedere espressamente la riserva allo Stato della parte di tributi riscossa in Sicilia non consente nemmeno di ricollegare le relative somme ad uno tra i molteplici interventi da finanziare. Si consideri inoltre che la copertura delle minori entrate tributarie derivanti dagli artt. 11, 23 e 56 è comunque una finalità indistinta.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale respinta ogni avversa istanza, eccezione e difesa,

Ritenere e dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, come convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, con riferimento alle seguenti disposizioni:

comma 1, alinea e lett. a) dell'art. 61, ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito, derivante dalle misure previste dagli articoli 5, comma 1, e 55, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art 2;

comma 2 dell'art. 5, ove applicabile ricomprendendo nelle maggiori entrate come ivi previste e destinate anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia e quindi di spettanza della Regione, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2;

le suindicate norme in combinato disposto ove, per effetto del medesimo, non risulti salvaguardata la spettanza alla Regione delle maggiori entrate riscosse nel suo territorio per effetto delle disposizioni di cui agli articoli 5, comma 1, e 55, sempre per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2;

l'art. 85, comma 1, ove applicabile ricomprendendo fino all'anno 2024 nella quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, destinate a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai Capi I e II del titolo III, anche la parte di gettito riscossa in Sicilia e perciò spettante alla Regione a partire dal periodo successivo a quello di cinque anni stabilito dal citato art. 28, comma 2, per violazione dell'art. 36 dello Statuto nonché delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare dell'art. 2.

Si allegano:

1. delibera di Giunta di autorizzazione a ricorrere;
2. relazione tecnica.

Palermo - Roma, 16 ottobre 2013

Avv. FIANDACA – avv. VALLI



N. 98

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013
(della Regione Veneto)*

Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Misure per il rilancio delle infrastrutture - Finanziamento per il Programma "6000 Campanili" concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici - Previsione che con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) sono disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del Programma - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione di percorsi di concertazione istituzionale, seppure mediante la partecipazione al procedimento di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Denunciata attribuzione all'ANCI del ruolo di "codecisore" nella determinazione dei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti, in posizione paritetica con il Ministero competente - Violazione della competenza regionale nella materia concorrente del Governo del territorio, esercitabile in relazione anche all'attività programmatica e amministrativa - Irragionevolezza - Violazione del principio di sussidiarietà e del principio di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 163 del 2012.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 18, comma 9.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 120.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Modifiche al testo unico in materia edilizia - Definizioni degli interventi edilizi - Previsione che sono considerati interventi di nuova costruzione "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, ... e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto ..." - Ricorso della Regione Veneto proposto ove la disposizione censurata fosse interpretata nel senso di determinare l'attrazione degli interventi suddetti nell'alveo della disciplina edificatoria di spettanza statale, con conseguente necessità del previo ottenimento del permesso a costruire - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di turismo.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 41, comma 4, modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera e.5) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, art. 117.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Previsione che una quota dei proventi derivanti dalla dismissione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali sia destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata imposizione di un ulteriore vincolo di destinazione a favore di un Fondo statale disposto in ordine prioritario rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della proprietà pubblica - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2013.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 56-bis, comma 11.
- Costituzione, artt. 42, 117 e 119.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 — P. IVA 02392630279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Luca Zaia (c.f. ZAILCU68C27C9570), a ciò autorizzato con D.G.R. n. 1827 del 15 ottobre 2013 allegata, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZE157L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo (c.f. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione Affari Legislativi e Andrea Manzi (c.f. MNZNDR64T261804V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata andreamanzi@ordineavvocatiroma.org);



Nei confronti del Presidente *pro tempore* del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 18, comma 9; 41, comma 4 e 56-*bis*, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», nel testo risultante per effetto della conversione della legge 9 agosto 2013, n. 98 pubblicata nella *G.U.* n. 194 del 20 agosto 2013 S.O. n. 63, per violazione degli artt. 5, 42, 97, 117, 118, 119, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 della Costituzione medesima.

FATTO

Con la legge 9 agosto 2013, n. 98 pubblicata nella *G.U.* n. 194 del 20 agosto 2013 S.O. n. 63, è stato convertito in legge il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia».

Il testo della legge di conversione, che è intervenuto significativamente sull'assetto normativo del decreto legge, contiene una pleora di disposizioni simultaneamente incidenti in una pluralità di contesti di interesse più generale, quali la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la riprogrammazione di interventi sul territorio, l'adeguamento infrastrutturale, nonché le ormai immancabili misure di contenimento della spesa, ma introduce anche disposizioni concernenti ambiti di disciplina decisamente puntiformi e di novellazione parziale, utilizzando ancora una volta la decretazione d'urgenza quale veicolo di intervento legislativo completamente avulso da qualsiasi meccanismo di inquadramento sistematico.

DIRITTO

Proprio nell'assoluta consapevolezza della situazione di eccezionale gravità nella quale versa l'Esecutivo statale, tenuto ad adottare tutte le misure necessarie a conseguire quel rilancio dell'economia che risulta essere l'obiettivo dichiarato degli interventi normativi oggetto del presente giudizio, l'impugnazione delle disposizioni di seguito specificate in riferimento ai pedissequi parametri puntualmente indicati, risponde unicamente all'elementare necessità di applicare rigorosamente i precetti di rango costituzionale statuiti a tutela di attribuzioni garantite alle Regioni nei singoli contesti considerati, per consentire un'effettiva ed attiva partecipazione delle stesse alla realizzazione degli scopi dell'intervento legislativo.

Conseguentemente, la disamina delle norme impugnate procederà partitamente, seguendo l'ordine progressivo degli articoli come strutturati nel decreto-legge.

Profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 9 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013 per violazione degli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione, del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione e del principio di imparzialità e buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

L'articolo 18, comma 9 prevede la stipula di una convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, di seguito ANCI, per l'assegnazione di finanziamenti statali a favore di interventi realizzati dai Comuni.

In dettaglio l'articolo 18, comma 9 del decreto-legge n. 69/2013 autorizza l'assegnazione di ingenti risorse statali alla realizzazione di una pluralità di interventi, da parte delle Amministrazioni comunali, in quanto ricomprese nel primo Programma suggestivamente denominato «6000 Campanili». Gli interventi devono essere muniti di tutti i pareri, autorizzazioni, permessi o qualsivoglia altro nulla osta, in conformità alla normativa di riferimento. La disposizione, quindi, stabilisce i requisiti dei beneficiari ed i limiti di spesa, nonché l'importo ammissibile del contributo per singolo progetto. Le istanze di contributo, inoltre, per il tramite di ANCI, devono essere presentate al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che approva il programma. Proprio in considerazione di tale frapposizione procedimentale, era stato stabilito che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, e quindi entro il 20 settembre 2013, con apposita convenzione tra il Ministero competente ed ANCI fossero disciplinati i criteri per l'ammissibilità degli interventi che fanno parte del Programma all'utilizzo delle risorse. Il legislatore statale in sostanza,



avrebbe disposto una «esternalizzazione» delle funzioni amministrative proprie, perché correlate all'assegnazione di contributi statali, conferendole *ex lege* ad un organismo rappresentativo dei Comuni. La conseguente, totale estromissione dell'ente regionale al procedimento amministrativo, ovviamente statale, di assegnazione delle risorse certamente statali, tuttavia, è reputata dal patrocínio regionale confliggente con gli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione per le ragioni di seguito dettagliatamente argomentate.

Va precisato che la difesa regionale è consapevole di come, *prima facie*, trattandosi di competenza procedimentale e di risorse finanziarie di spettanza esclusiva statale, senza alcuna compartecipazione regionale, la posizione regionale possa apparire del tutto avulsa dal contesto normativo di riferimento, e, conseguentemente, del tutto priva di qualsivoglia fondamento di legittimazione a ricorrere, non essendo immediatamente percepibile il *vulnus* subito alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite.

Ma non è così e per comprendere agevolmente le circostanze generatrici delle lesioni lamentate, si richiama l'attenzione di codesta Ecc.ma Corte sullo sviluppo della vicenda che ha dato origine alla disposizione odiernamente censurata, allo scopo di evidenziare, contestualizzandola, la *ratio* della medesima, come desumibile dagli Atti preparatori.

In punto, come indicato nel Dossier Studi della Camera dei deputati, la norma in commento disciplina una procedura che coinvolge, per un verso, i Comuni e, per altro verso, il Ministero competente, analogamente a quanto già previsto per il «Piano nazionale per le città» disciplinato dall'articolo 12 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, con la legge 7 agosto 2012, n. 134. Quest'ultima disposizione, in vigore dal 12 agosto 2012, ha introdotto nell'ordinamento una procedura standardizzata di coordinamento interistituzionale, orientata all'efficientamento finanziario, conseguito mediante la razionalizzazione delle modalità di individuazione e realizzazione degli interventi.

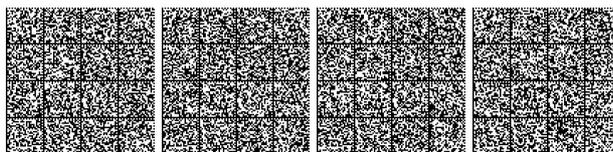
La norma, in realtà, contiene la scansione di un meccanismo piuttosto complesso, che, innanzitutto, impone ai Comuni la predisposizione di un piano dedicato alla riqualificazione di aree urbane, avuto particolare riferimento a quelle degradate. Viene, altresì, istituita una Cabina di regia per la realizzazione del piano di cui si tratta, alla quale dovrebbero partecipare, tra gli altri, oltre ai rappresentanti di organismi statali, anche due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, un rappresentante dell'Agenzia del Demanio, uno della Cassa Depositi e Prestiti, nonché un rappresentante di ANCI. È stato, inoltre, previsto che le Amministrazioni comunali strutturino le proposte di Contratto di valorizzazione urbana, costituite da un insieme coordinato di interventi, inviandole alla Cabina di regia che è tenuta a selezionare le proposte in base agli specifici criteri, pure indicati nella disposizione medesima. Infine, la stessa Cabina di regia, che ha il compito di definire gli investimenti attivabili, sulla base degli apporti e delle risorse conferiti dagli organismi partecipanti, richiede al Ministero l'accantonamento di tali risorse in un apposito Fondo finanziario e promuove, d'intesa con il Comune interessato, la sottoscrizione del Contratto di valorizzazione urbana che regola i reciproci rapporti tra soggetto finanziatore e soggetto destinatario del beneficio economico. L'insieme dei Contratti così sottoscritti integra il Piano nazionale per le città. La procedura sopra descritta ha trovato puntuale attuazione in conformità ai dettami normativi, e le proposte delle Amministrazioni comunali sono state considerate nel decreto dipartimentale n. 1105/2013, che ha approvato la devoluzione delle risorse disponibili al Fondo citato.

Conseguentemente, i progetti che dovessero superare positivamente la selezione potranno beneficiare di un cofinanziamento nazionale pari a complessivi 318 milioni di euro.

Tale premessa argomentativa, apparentemente estranea al presente giudizio, è invece, ad avviso del patrocínio regionale, doverosa, poiché risulta del tutto incomprensibile per quale ragione, diversamente da quanto appena delineato, la norma impugnata, che regola sostanzialmente una procedura ad effetti analoghi a quella già considerata, sia quanto alla natura degli impegni finanziari, sia per quanto attiene ai destinatari dei finanziamenti stessi, escluda radicalmente qualsiasi partecipazione dell'Amministrazione regionale, che viene invece relegata nel ruolo secondario ed eventuale di soggetto istituzionale solo incidentalmente suscettibile di intervento nel singolo procedimento amministrativo, limitatamente al segmento di competenza esercitabile.

Attesa l'evidente corrispondenza tra le fattispecie oggetto delle due diverse disposizioni, a tal punto assimilate e legate da un vincolo di specularità, da porre la questione circa la concreta compatibilità e simultanea applicabilità di entrambe, risulta però del tutto assente, nella norma odiernamente impugnata, la previsione di percorsi di concertazione istituzionale formale o semplificata, seppure mediante la partecipazione al procedimento di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Per converso, tale norma, travolgendo gli assetti istituzionali esistenti, investe direttamente ANCI di fondamentali compiti istituzionali, attribuendole non certo un mero ruolo di «semplice intermediario» bensì quello di «codecisore», chiamato a determinare, in posizione paritetica con il Ministero competente, i criteri di assegnazione dei finanziamenti.



Rinviando a quanto *infra* verrà precisato in ordine alla natura ed agli effetti della partecipazione dell'Associazione al procedimento, in riferimento specifico alle possibili relazioni intercorrenti tra le due disposizioni oggetto di comparazione, già negli atti del Servizio Studi presso il Senato era stata prospettata l'eventualità di un collegamento funzionale tra le medesime, tanto evidente da alimentare il dubbio che gli interventi previsti dal comma 9 dell'articolo 18 del decreto-legge n. 69/2013, benché diversamente qualificati e dettagliatamente elencati, fossero i medesimi dell'articolo 12 del decreto-legge n. 83/2012.

Qualora l'assunto circa la sovrapponibilità dei due interventi legislativi dovesse trovare conferma, ne conseguirebbe, inevitabilmente, la violazione delle prerogative regionali posta in essere dalla disposizione oggetto del presente giudizio, che, configurandosi come idonea a destrutturare significativamente l'impianto normativo e procedimentale posto dall'articolo 12 del decreto-legge n.83/2012, ne precluderebbe l'esercizio in modo immotivato e quindi irragionevole. Peraltro, secondo un diverso, pur possibile, orientamento ermeneutico, potrebbe anche darsi che la destinazione della somma pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014, come derivante dal Fondo di cui al comma 1 dell'articolo 18 in argomento ed assegnata con la procedura derogatoria di carattere finanziario-contabile di cui al comma 2 del medesimo articolo, si riferisca in realtà ad altri cespiti finanziari, raggranellati in questa attuale situazione di contingenza economica e di dissesto, per essere posti a disposizione delle Amministrazioni comunali in sofferenza finanziaria, con una strutturazione ultronea rispetto a quella precedente.

Ma l'irragionevolezza dell'estromissione regionale nella procedura *de qua* si induce anche dal contenuto del soppresso comma 9-*bis* del medesimo articolo che originariamente prevedeva appunto una specifica intesa con la Conferenza Unificata, comprensiva ovviamente delle Regioni, per definire modalità e criteri per la prosecuzione fino al 2020 dei programmi annuali denominati, con letteraria sintesi evocativa, «6000 Campanili».

Infine, ad ulteriore riprova dell'insopprimibilità del ruolo regionale, si osserva che, nel testo del parere formulato in data 11 luglio 2013, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, relativamente al disegno di legge di conversione del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, aveva subordinato la positività del medesimo all'accoglimento di uno specifico emendamento finalizzato a sostituire l'intervento di ANCI con la Regione, per consentire alla stessa la necessaria valutazione della coerenza degli interventi con gli strumenti di pianificazione regionale. Quest'ultimo dato, infatti, è estremamente significativo e conferma l'effettività dell'assunto concernente la sussistenza della competenza regionale, riferita alla materia di tipo concorrente del «governo del territorio», ed esercitabile in relazione anche all'attività programmatica ed amministrativa. Tale attività, infatti, è concretamente realizzabile solo nell'ambito di una corretta rete informativa e comunicativa degli interventi di utilizzo del territorio, in un più generale contesto di rispetto delle prerogative istituzionalmente garantite e tutelate dalla Carta Fondamentale. La disposizione censurata, innegabilmente, enuclea una serie complessa di opere ontologicamente riconducibili a quell'«uso del suolo» che, per costante orientamento di codesta ecc.ma Corte è ascrivibile proprio alla materia «governo del territorio», ed in ordine alla quale non soltanto rimarrebbe radicalmente precluso alle Regioni il corretto esercizio delle proprie funzioni di controllo pianificatorio, ma verrebbe pregiudicato, soprattutto, l'esercizio delle competenze legislative e amministrative, preconstituendo situazioni di fatto e di diritto incompatibili con successive statuizioni.

Ed invero, la verifica dell'osservanza e della conformità delle infrastrutture alla pianificazione regionale ed alla normativa regionale di settore non può e non deve essere effettuata né dal Ministero competente né, a fortiori, da ANCI e tuttavia tale funzione di verifica è necessaria ed aggiuntiva rispetto a quella di mera selezione amministrativa dei progetti da parte dell'organismo statale di riferimento.

Alle lesioni *supra* individuate si aggiunge, ad avviso dello scrivente patrocinio, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione. Per pacifica giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, appare ormai fuor di dubbio che spetta al legislatore statale determinare, quanto ai procedimenti di propria competenza, le modalità di partecipazione dei vari soggetti istituzionali. Ma, in materia di «governo del territorio», ove è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione, la scelta di escludere l'Amministrazione regionale da qualsiasi attività connessa alla realizzazione degli interventi, sia essa normativa, pianificatoria, istruttoria o comunque funzionale-amministrativa, si configura come immediatamente lesiva della totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un'intesa istituzionale sui punti, nell'elementare rispetto del principio di leale collaborazione, che, per le caratteristiche delle misure approvate, non può che essere una concertazione sfociante nell'intesa.

La partecipazione procedimentale, infatti, altro non è se non la più efficace, celere modalità di conseguire gli obiettivi prefissati nell'intervento, qualunque esso sia, contemperando i diversi interessi e, per ciò stesso, deve essere rispondente al canone costituzionale della leale cooperazione.



Poiché, come autorevolmente affermato da codesta ecc.ma Corte, l'impugnativa rappresenta unicamente lo strumento di tutela disponibile nei confronti di possibili, eventuali prassi applicative distorsive, perché non concretamente rispettose della doverosa leale collaborazione tra Stato e Regioni (*cf.* la sentenza n. 6/2004), l'odierno ricorso sollecita appunto il vaglio di costituzionalità, in ordine alla disposizione in esame, nel convincimento che la stessa violi il rispetto delle regole di leale collaborazione che il giudice delle leggi è tenuto a tutelare.

La solida consistenza giuridica del principio invocato non risulterebbe sminuita neppure qualora si ammettesse l'eventualità che le cennate funzioni fossero attratte nell'alveo esclusivo della competenza amministrativa statale, poiché, anche in tal caso, non verrebbe meno l'obbligatorietà dell'intesa con gli enti territoriali già titolari di tali funzioni. Si rinvia, al riguardo, alla sentenza n. 163/2012, con la quale codesta ecc.ma Corte si è pronunciata a proposito di finanziamenti di progetti strategici statali, da realizzare con il concorso delle imprese e degli enti titolari di reti e impianti di comunicazione, senza lasciare spazio alcuno alla Regione, sebbene competente in materia di «ordinamento delle comunicazioni» e «governo del territorio».

Nel brano della decisione, che si riporta di seguito, sono inequivocabilmente e dettagliatamente evidenziati tutti i profili che, delineando il ruolo regionale nelle materie di attribuzione legislativa concorrente, riaffermano la valenza insopprimibile delle procedure concertative istituzionali. In tale pronuncia, infatti si legge che: «Anche in relazione alla normativa ora all'esame di questa Corte, la chiamata in sussidiarietà risulta giustificata dalla necessità che sia assicurata, nella materia della realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica sull'intero territorio nazionale, una visione unitaria. Nello stesso tempo, tuttavia, considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza su territorio e quindi sulle relative competenze regionali, anche in tal caso risulta costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali (Conferenza unificata Stato-Regioni), da un lato, con riguardo alla predisposizione del predetto progetto strategico, e, dall'altro, con le singole Regioni che siano, di volta in volta, interessate dagli specifici e concreti interventi di realizzazione del progetto sul proprio territorio.

Il comma 1 dell'art. 30 del d.l. n. 98 del 2011 è, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e di impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predisponga un progetto strategico, senza una previa intesa con la Conferenza unificata, in quanto viola il principio di leale collaborazione,

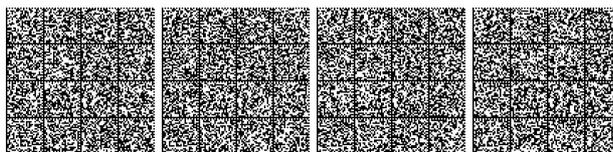
Del pari illegittima si rivela la disposizione di cui al comma 3 del medesimo art. 30 del citato d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che, ogniqualvolta si provveda a dare realizzazione concreta sul territorio di una singola Regione a specifici interventi attuativi del progetto strategico, ciò avvenga sulla base di un'intesa con la Regione interessata. La Regione può essere, infatti, spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, «a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

Per altro aspetto, con modalità non meno problematiche sotto il profilo degli assetti ordinamentali, la disciplina interloquita assegna ad un organismo «terzo ma non imparziale» un segmento del procedimento amministrativo statale, in violazione dei principi di sussidiarietà, buon andamento ed imparzialità.

Il novellato articolo 118 della Costituzione ha elevato al rango della Carta Fondamentale il principio di sussidiarietà nella sua accezione «verticale» in riferimento alla pluralità di autonomie territoriali, e nella sua accezione «orizzontale» in connessione alle relazioni intercorrenti tra il pubblico potere ed i cittadini.

Mentre la prima categoria concettuale concerne la c.d. «sussidiarietà istituzionale», che consente il ricorso alle istituzioni pubbliche di cui al comma primo del medesimo articolo 118, in combinato disposto con l'art. 5, della Costituzione, per l'esercizio delle funzioni amministrative indicate nel successivo comma secondo del medesimo articolo; la seconda categoria concettuale riguarda la c.d. «sussidiarietà sociale» che consente a forme di rappresentanza della comunità, singole o associate, lo svolgimento di attività di interesse generale.

Tuttavia, in riferimento alle modalità attuative del primo di tali principi, ANCI non rientra tra gli Enti tassativamente indicati nell'art. 114 della Costituzione e, conseguentemente, non può essere considerato soggetto abilitato ad eventualmente esercitare funzioni amministrative in attuazione del principio di «sussidiarietà verticale» ai sensi degli artt. 5 e 118 della Costituzione, nei termini anzidetti. Ne consegue che i parametri di costituzionalità *supra* indicati risulterebbero violati, proprio per erronea applicabilità del principio medesimo alla fattispecie di cui si tratta.



Correlativamente, peraltro, quanto alle modalità attuative del principio di sussidiarietà orizzontale, si rileva che, a termini del quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, può collaborare con la pubblica amministrazione qualunque organismo di estrazione prettamente privatistica, al pari del singolo cittadino, qualora questi sia in grado di aggregare una formazione sociale qualificabile come «massa critica» nei confronti dei pubblici poteri, affinché si concretizzi la necessaria condizione di rappresentatività di interessi collettivi. Ai predetti soggetti non aprioristicamente preclusa la partecipazione diretta alle decisioni o l'espletamento di funzioni amministrative destinate al soddisfacimento di bisogni imputabili alla collettività.

Da tale fattispecie, tuttavia, si deve necessariamente escludere, in riferimento all'ambito applicativo della norma costituzionale, come interpretata dalla dottrina maggioritaria e da alcune decisioni di codesta ecc.ma Corte, qualsiasi soggetto, indipendentemente dalla qualificazione giuridica posseduta ed in conformità al concetto di neutralità proprio del diritto comunitario, che, per ragioni strutturali o funzionali possa essere identificato come pubblica amministrazione.

In posizione derogatoria, rispetto all'impostazione esegetica che precede, si porrebbero alcune categorie quali le autonomie funzionali, di marcata natura ibrida pubblico-privata, e quindi le Camere di Commercio, le Università, le Accademie, le Fondazioni. Infatti, codesta ecc.ma Corte non ha mancato di enucleare i soggetti che possono legittimamente esercitare funzioni in posizione di sussidiarietà «orizzontale», individuandoli nelle formazioni sociali quali la famiglia, (cfr. sentenza n. 203/2013); nei soggetti certificatori accreditati (cfr. sentenza n. 322/2009); persino nelle fondazioni bancarie (cfr. sentenza n. 301/2003).

Inoltre, va adeguatamente considerato che l'individuazione dei soggetti legittimati a relazionarsi con l'ente pubblico, oltre che valutabile in connessione alle singole, concrete fattispecie, deve essere strettamente correlata al concetto di «interesse generale». Al riguardo si segnala, quale mero spunto argomentativo, rimesso al vaglio di codesta ecc.ma Corte, che anche il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 25 agosto 2003 n. 1440, con puntuale riferimento alla vicenda fattuale di accesso diretto delle imprese a fondi statali, conseguita con l'intermediazione delle Amministrazioni comunali, allude all'interesse generale come a «qualcosa di più e di diverso della possibilità dei privati di accedere a fondi pubblici con l'assenso degli enti locali». E, senza addentrarsi nella complessa e densissima attività speculativa formatasi sul tema e tuttora in corso di approfondimento anche a livello comunitario, ci si limita ad evocare la basilare differenziazione, elaborata da parte della dottrina, tra il concetto di «interesse pubblico», la cui cura è attribuita ad uno o più enti amministrativi, e la nozione di «interesse del pubblico» inteso come sineddoche della destinazione obbligatoriamente collettiva delle attività, siano esse prestazioni a favore della cittadinanza o interventi di tutela di beni comuni.

L'inevitabile, sicuramente breve ed inadeguata, premessa teorica introduce le fortissime perplessità che la norma odiernamente impugnata suscita, laddove assegna all'Associazione Nazionale Comuni Italiani il fondamentale compito di intermediazione nell'ambito del procedimento amministrativo di competenza prettamente statale di finanziamento di specifici progetti a favore delle Amministrazioni comunali.

In estrema sintesi, si tratta di contributi disposti a favore di enti pubblici erogata mediante l'assenso dell'associazione rappresentativa dei medesimi beneficiari pubblici.

Poiché, per espressa clausola statutaria, l'Associazione in argomento è titolare della rappresentanza istituzionale dei comuni, delle città metropolitane e degli enti di derivazione comunale, la stessa, per quanto presenti una fisionomia squisitamente privata, può comunque assumere un ruolo istituzionale qualora sia chiamata, in qualità di organismo di rappresentanza, ad esprimere gli interessi propri delle Amministrazioni di appartenenza, assiomaticamente rappresentative, a propria volta, di una specifica comunità locale.

È evidente, però, che, mentre per un verso l'Associazione non può essere inclusa nella partizione precisata dall'articolo 114 della Costituzione, laddove indica i soggetti che istituzionalmente compongono la Repubblica, per altro verso il meccanismo di duplice rappresentatività dato dall'essere Associazione, che accorpa gli enti esponenziali delle comunità territoriali, ostacola l'identificabilità dell'Associazione medesima quale formazione sociale e la assimila, piuttosto, al concetto di apparato pubblico nella sua accezione più ampia.

Ne consegue che ANCI, nonostante la denominazione, appare estranea alla nozione di organismo associato per lo svolgimento di attività di interesse generale, e, quindi risulta difficilmente inquadrabile quale soggetto funzionalmente inseribile in un processo di sussidiarietà orizzontale, per di più in un procedimento finalizzato all'erogazione di contributi destinati ad enti pubblici, seppure esponenziali di interessi di privati cittadini.

Infine, se il concetto di «interesse generale» postula la sussistenza di un obbligo istituzionale volto a garantire prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a livello quantomeno essenziale, fatte salve eventuali forme di maggior tutela, gli interventi infrastrutturali oggetto della norma impugnata appaiono difficilmente riconducibili a quelli suscettibili di modalità di esercizio da parte di soggetti terzi secondo i canoni tipici nei quali si estrinseca il principio di sussidiarietà.



Si richiama nuovamente, solo quale suggestione argomentativa, il già citato parere formulato dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 25 agosto 2003 n. 1440, nel quale si legge inoltre che «a prescindere dalla qualità del soggetto è comunque certo che la metodica dell'ausilio finanziario pubblico erogato in ambiti territoriali determinati può essere applicata anche ai fenomeni tipici della sussidiarietà orizzontale purché sussistano tutte le condizioni che implicitamente sono poste dai precetti (costituzionali e ordinari): sussistenza di un'attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità che si riveli adeguata e di interesse generale, tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti, giudizio da parte dell'ente pubblico della necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento, erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica di riferimento.»

Da ultimo, un accenno alla sussistenza del requisito di imparzialità che ANCI, ad avviso dello scrivente patrocinio, dovrebbe possedere ai fini di un eventuale, legittimo, inserimento della stessa nella complessa procedura amministrativa sia di valutazione che di erogazione dei benefici.

A termini dello Statuto, l'Associazione rappresenta una «impresa non profit» istituita per svolgere attività di sostegno, assistenza tecnica ed erogazione di servizi a favore dei comuni associati che, corrispettivamente, conferiscono una quota associativa.

Un simile assetto non risulta facilmente conciliabile con la nozione di «imparzialità», necessariamente correlata alla disponibilità della più ampia autonomia da parte del soggetto, in quanto oggettivamente svincolato da pubblici poteri sia dal punto di vista organizzativo che finanziario. In realtà, per effetto della norma interloquite, ciascuna Amministrazione comunale, per essere coadiuvata nella procedura in esame, deve necessariamente associarsi ad ANCI, poiché questa, essendo stata individuata *ex lege* quale «intermediario», è divenuta l'unico interlocutore giuridicamente ammissibile.

Conclusivamente, ad avviso dello scrivente patrocinio, se la norma censurata interpone ANCI nella libera amministrativa per l'esercizio di funzioni in posizione di «sussidiarietà verticale», viola gli artt. 5, e 118 della Costituzione; se invece presuppone l'invocabilità, in capo ad ANCI di una posizione di «sussidiarietà orizzontale», determina la lesione degli artt. 117, comma terzo e 118 della Costituzione, atteso che ANCI, sebbene portatrice degli interessi degli associati, pubblici, conserva una dimensione privatistica che non consente di identificarla immediatamente e sicuramente con un ente pubblico e, per di più, difetta del requisito della terzietà.

Ne consegue che il conferimento ad ANCI di tutte le funzioni specificate nella norma impugnata è irragionevole nel contesto delle Amministrazioni pubbliche che compongono il quadro costituzionale disegnato dall'art. 114 Cost., perché implica l'assegnazione a tale Associazione di poteri configgenti con le attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni dagli artt. 117, comma terzo e 118, della Carta Fondamentale. Il ritenuto difetto di terzietà, in particolare, fonda la lesione dei principi, sanciti dall'art. 97 della Costituzione, di imparzialità e buon andamento che devono sempre connotare l'attività amministrativa sin dalla fase genetica della strutturazione normativa, e poi dei conseguenti segmenti afferenti l'organizzazione e la gestione dell'attività medesima.

La norma impugnata, per ciò stesso, non solo viola i principi di sussidiarietà ed imparzialità, ma si riflette sull'erogazione di risorse finanziarie a favore dei comuni con modalità disarmonica rispetto alla Carta Fondamentale. Conseguentemente, richiamando un consolidato orientamento di codesta ecc.ma Corte, «la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale», legittima la Regione del Veneto a promuovere l'odierno giudizio, in forza delle proprie competenze legislative e amministrative in materia di «governo del territorio» (*cf. ex plurimis*, v. la sentenza n. 298/2009).

Profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 41, comma 4 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013 per violazione dell'art. 117 Cost..

L'articolo 41, comma 4 del decreto in esame, interviene a novellare l'art. 3, comma 1, lettera e.5) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 introducendo un inciso, apparentemente innocuo quanto ad effetti, riguardante le caratteristiche delle installazioni collocate all'interno di strutture turistiche ricettive all'aperto.

Il connotato della presunta irrilevanza, quanto alle potestà legislative garantite alla Regione dalla Carta Fondamentale, delle modifiche apportate con la norma interloquita è un diretto portato dell'ambito di intervento della disposizione, ovvero il turismo, di esclusiva attribuzione regionale, non solo *per tabulas*, avuto riguardo ai settori contemplati dai commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione, ma anche per costante, pacifica giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte alla quale si rinvia (v., *ex multis*, la decisione n. 75/2012).



Tuttavia, secondo un taglio ermeneutico tutt'affatto differente, la norma potrebbe essere interpretata nel senso che sarebbe stata introdotta, attraverso la novellazione del D.P.R. n.380/2001, di sicura competenza statale, una modifica alla definizione di nuova costruzione, per la quale, quindi, è necessario l'ottenimento del relativo permesso. Altrimenti detto, l'interposizione dell'inciso «ancorché siano installati con temporaneo ancoraggio al suolo», incluso nel testo dell'art. 3, comma 1, lett. e.5) del decreto presidenziale menzionato, con riferimento, anche, ai manufatti siti all'interno delle strutture ricettive all'aperto, pone necessariamente la questione dell'individuazione certa ed indiscutibile della corretta perimetrazione dell'ambito oggettivo della disposizione, in relazione ai profili di competenza legislativa regionale, in conformità ai precetti espressi dall'art. 117 della Costituzione.

Premesso che, in ogni caso, la sola sussistenza di previsioni normative suscettibili di diverse modalità applicative, connesse alle possibili interpretazioni, mina il principio fondamentale di certezza del diritto, in dettaglio, l'inserimento nel tessuto ordinamentale di disposizioni foriere di dubbi ermeneutici, non può non riverberarsi sull'effettivo esercizio delle competenze legislative regionali, con effetti potenzialmente pregiudizievoli particolarmente in ambiti, quali quelli afferenti la disciplina del turismo, che sono appunto di attribuzione esclusiva regionale.

In punto, attualmente la lett. e.5) nel comma 1 dell'art. 3, del decreto in esame, presenta una precisazione, introdotta da una congiunzione letteraria con valore concessivo, che tecnicamente sortisce la conseguenza di annoverare, nel contesto degli «interventi di nuova costruzione», ovvero di trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio diversi da quelli specificati alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del medesimo articolo, anche l'installazione di manufatti leggeri, prefabbricati, strutture di qualsiasi genere, non diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».

Una prima questione attiene, dunque, alle circostanze prescritte ai fini della legittimità dell'installazione dei beni o manufatti di cui si tratta. Tali manufatti, attenendosi al dato formale emergente dal punto specifico del decreto presidenziale disciplinante la materia edilizia, oggetto di novellazione, potrebbero essere collocati nelle strutture ricettive a destinazione turistica solamente previo ottenimento del regolare permesso a costruire. In altri termini, la congiunzione cennata renderebbe indifferente, ai fini della normativa applicabile, la circostanza che il manufatto sia da porsi appunto in dette strutture ricettive, ed abbia subito un ancoraggio al suolo temporaneo, quale indicatore dell'amovibilità dello stesso e, per ciò stesso, in assenza di provvedimenti concessori o comunque autorizzativi, proprio perché concernente un ambito di intervento non ascrivibile alla disciplina edificatoria. Seguendo un simile orientamento interpretativo, quindi, indipendentemente dalla materia specifica oggetto di legislazione regionale, ovvero l'urbanistica o il turismo, la precisazione contenuta nella norma censurata, poiché strutturalmente e funzionalmente idonea ad incidere unicamente sulle caratteristiche dell'intervento, lo qualificerebbe nuova costruzione, riconducendolo così nell'alveo della disciplina edificatoria di spettanza statale.

L'ipotesi interpretativa che precede non è una mera congettura di genere speculativo e rilevanza squisitamente dottrinale. Infatti, a prescindere dalle note implicazioni di connotazione penalistica afferenti le conseguenze dell'abuso edilizio, che peraltro rimangono estranee al presente giudizio, l'asserzione circa l'equiparazione alle «nuove costruzioni» anche delle case mobili ed assimilati, per quanto non incorporati al suolo, trova autorevole conferma in una recente decisione proprio della giurisprudenza di merito, pronunciata relativamente ad una fattispecie nella quale si verteva di strutture abitative mobili, *rectius* «furgoni attrezzati», che, «pure avendo la parvenza della mobilità, hanno caratteristiche obiettive di stabilità e capacità di trasformare in modo durevole l'area occupata» (*cf.*: Cass.pen., Sez. III, sentenza n. 25015 del 22 giugno 2011).

Ma v'è di più. Un'ulteriore questione, connessa alla precedente, ma dotata di rilevanza autonoma, riguarda la valenza del rinvio «alla conformità alla normativa regionale di settore» che la disposizione odiernamente censurata presenta e che si configura di dubbia interpretazione.

Altrimenti detto ed in estrema sintesi, delle due l'una: o la circostanza che l'installazione delle strutture sia avvenuta in aderenza alla legislazione approvata da ciascuna Regione è irrilevante ai fini della novella di cui si tratta, considerato che l'attrazione al contesto proprio della legislazione statale in materia edilizia anche degli anzidetti interventi, li sottrae alla competenza legislativa regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto Cost., ledendola appunto laddove potrebbe incrinare i presupposti della potestà eventualmente, legittimamente esercitata in riferimento alla disciplina del turismo; oppure, secondo un diverso approccio ermeneutico, coerente, peraltro, con i contenuti espressi al riguardo anche dal Dossier Studi del Senato al testo modificativo, l'inciso integrerebbe una mera, doverosa precisazione, e la congiunzione ripetutamente considerata, «ancorché», sarebbe preordinata, sebbene con tecnica legislativa maldestra, a salvaguardare espressamente proprio le disposizioni regionali che già avessero disciplinato le modalità concernenti le summenzionate installazioni, che, quindi, devono ritenersi escluse *de plano* dall'ambito applicativo della novella medesima.



Per quanto specificamente attiene all'ammissibilità di un simile motivo di impugnazione, si invoca la sentenza n. 188/2012, pronunciata da codesta ecc.ma Corte a conferma di un consolidato orientamento giurisprudenziale nel medesimo senso, con la quale è stata affermata la proponibilità, nel giudizio in via principale, di questioni prospettate con finalità interpretative, «laddove si deduca l'illegittimità della norma estrapolabile dalla disposizione oggetto di ricorso mediante processo esegetico e nel caso in cui simile operazione non sia implausibile e irragionevolmente scollegata dal testo di detta disposizione» (*cf.*, anche le sentenze nn. 249/2005, 88/2007 e l'ordinanza n. 342/2009).

Il patrocinio regionale, quindi, preferisce affrontare l'eventualità di una sentenza interpretativa di rigetto, emessa in quanto viene riconosciuto erroneo od infondato un presupposto interpretativo (*V. ex plurimis* le decisioni nn. 234, 241, 259, 299, tutte del 2012), purché venga conseguentemente riaffermata la correttezza di un'opzione ermeneutica fondante la legittimità di possibili interventi legislativi regionali in materia (*v.* la sentenza n. 16/2012).

Profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 56-bis, comma 11 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013 per violazione degli articoli 42, 117 e 119 della Costituzione.

L'articolo 56-bis, comma 11, del decreto in esame, ha modificato la disciplina delle modalità di trasferimento dei beni demaniali, ponendo un vincolo di destinazione, a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, su una quota dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare originario dell'ente.

In punto, la norma impugnata disciplina nuovamente il procedimento amministrativo finalizzato al trasferimento in proprietà, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni, dei beni immobili di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *e*), e comma 4 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.» siti nel rispettivo territorio. Si tratta dei beni immobili dello Stato, diversi da quelli tassativamente elencati nelle lettere precedenti del medesimo comma 1 dell'articolo 5, nonché dei beni immobili in uso al Ministero della difesa e non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale. La disposizione, peraltro alquanto complessa articolandosi in 13 commi, viene sottoposta al vaglio di codesta ecc.ma Corte con riferimento specifico al comma 11 che si riporta di seguito per comodità di lettura: «In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente, Per la parte non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.».

In sostanza, una quota dei proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio originario immobiliare disponibile dell'ente territoriale viene assoggettata ad un vincolo di destinazione, a favore di un Fondo statale.

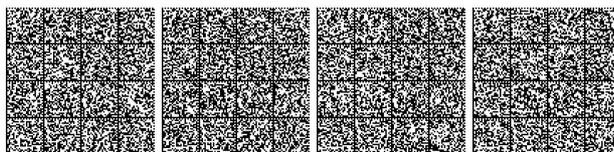
Tale allocazione obbligatoria di risorse finanziarie, oltretutto, avviene secondo un ordine di priorità pure precisato dalla norma.

Innanzitutto, i proventi derivanti dall'alienazione devono essere utilizzati per ridurre il debito dell'ente proprietario del bene immobile oggetto di dismissione. Quindi, una quota pari al 10 per cento del ricavato deve essere destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infine, l'ente territoriale destina l'eventuale quota residuale esclusivamente alla copertura delle spese di investimento ai sensi del comma 6 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che, in ogni caso, trova applicazione solo per gli enti locali e non per le Regioni.

Orbene, le censure oggetto dell'odierno giudizio riguardano essenzialmente l'ambito oggettivo della disposizione, ovvero l'identificazione dei beni suscettibili di dismissione ed individuati nel patrimonio originario immobiliare disponibile dell'ente territoriale.

Per quanto concerne il patrimonio regionale, si tratta dei beni di proprietà della Regione diversi da quelli attribuiti dallo Stato ai sensi della procedura delineata nell'articolo 56-bis e quindi, in sostanza, il patrimonio acquisito ex art. 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, rubricato «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario» che rappresenta la c.d. «legge attributiva del patrimonio» di cui al comma sesto dell'articolo 119 della Costituzione.

Conseguentemente, oggetto di vendita, *rectius* dismissione, è un bene già appartenente al patrimonio regionale sin dalla costituzione dello stesso e, si ribadisce, non attribuito dallo Stato ai sensi del decreto legislativo n. 85/2010.



Premesso che non può non condividersi in termini di legittimità dell'intervento l'ordine di priorità indicato nella nonna che impone quale destinazione prioritaria dei proventi la riduzione del debito pubblico di pertinenza, consentendo solo per la parte eccedente la copertura di spese di investimento, ciò che integra la lamentata violazione delle prerogative regionali è proprio il contestuale obbligo di destinare una quota dei propri proventi ad un Fondo statale.

Un analogo, quanto a modalità di destinazione ripartita, intervento legislativo era stato già vagliato da codesta ecc.ma Corte con la decisione n. 205/2013. In tale occasione la scelta di allocare le risorse per la riduzione del debito dell'ente proprietario del bene dismesso è stata «correttamente» motivata dalla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, ma nel contempo è stata riaffermata, altresì, la particolarissima connotazione della norma ivi considerata che, in quanto afferente la politica economica nazionale, si configurava quale espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso, anche delle autonomie, al risanamento della finanza pubblica.

Dato per assunto che il vincolo alla riduzione del debito del singolo ente territoriale è ascrivibile al principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, relativamente alla fattispecie dedotta nel giudizio di cui si tratta, la compressione inferta all'autonomia amministrativa regionale è stata ritenuta accettabile da codesta ecc.ma Corte, in quanto reputata «quasi inevitabile» per far fronte alla contingente emergenza finanziaria.

Seguendo un analogo percorso argomentativo, il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, di cui al comma sesto dell'articolo 119 Cost., trova una naturale declinazione nella legislazione regolante la contabilità pubblica, laddove consente che la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza possa essere destinata a spese di investimento, con ciò lasciando inalterato l'assetto istituzionale.

La limitazione apportata alla libertà finanziaria regionale trovava legittimazione, a giudizio di codesta ecc.ma Corte, nella necessità indifferibile di scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, potessero rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento appena conseguito in una spirale inarrestabile, a detrimento della fondamentale e suprema esigenza nazionale di risanamento della finanza pubblica.

L'intervento legislativo oggetto del presente giudizio, tuttavia, appare difficilmente riconducibile al contesto normativo già ritenuto ammissibile da codesta ecc.ma Corte, nella parte in cui impone un ulteriore vincolo di destinazione a favore di un Fondo statale, in una collocazione ordinativa interposta tra la quota vincolata alla riduzione del debito e quella, eventuale e residuale, destinabile alle spese di investimento, proprie dell'ente obbligato.

Ed invero, se è legittimo ed indiscutibile, oltre che logico, che un ente territoriale sia tenuto a destinare quote dei proventi ricavabili dalla dismissione dei «propri» beni pubblici a coprire il «proprio» debito e le «proprie» spese di investimento, non altrettanto può dirsi per la destinazione di tali proventi ad un fondo di spettanza statale, disposta non meno obbligatoriamente, anzi, prioritaria rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo, indipendentemente dalla necessità o meno delle stesse.

Il patrocinio regionale dubita che in tale fattispecie sia ravvisabile un'ipotesi di concorso al conseguimento di un obiettivo di finanza pubblica, trattandosi, piuttosto, una sorta di «intervento speciale» imposto agli enti territoriali in ausilio allo Stato per esigenze di solidarietà finanziaria, quasi si trattasse di una forma di compartecipazione al contrario, a favore dello Stato, non contemplata dall'articolo 119 della Costituzione e come tale illegittima.

Non può invocarsi, al riguardo, quale ricorrente, insuperabile giustificazione per conseguire l'agognata stabilizzazione finanziaria nazionale, rapportata alle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, ed a sostegno di qualsiasi azione incidente nell'assetto ordinamentale delineato dalla Carta Fondamentale, l'eccezionalità della situazione economica, che pare così consolidata da connotarsi come strutturale. Al riguardo, codesta ecc.ma Corte non ha mancato di censurare approcci argomentativi di tale tenore, a proposito del contenzioso vertente su di una fattispecie chiaramente assimilabile a quella in esame. Infatti nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 promosso, peraltro, dall'odierna ricorrente, il punto 1) del dispositivo della decisione n. 63/2013 dichiara l'illegittimità della norma ivi vagliata nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente il ripianamento dello stesso, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione ad un Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. In quell'occasione codesta ecc.ma Corte ha palesemente riconosciuto «l'indebita ingerenza nell'autonomia della Regione» secondo una sequenza motivazionale che ci si permette di riassumere brevemente.



Nella fattispecie trattata, la questione riguardava la dismissione di terreni demaniali agricoli ed a vocazione agricola e, a giudizio di codesta ecc.ma Corte, il *vulnus* perpetrato al principio dell'autonomia finanziaria regionale traeva appunto origine dalla previsione di un'illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di risorse appartenenti agli enti territoriali, perché realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà. In altri termini, è stata censurata la sottrazione, da parte dello Stato, di risorse finanziarie proprie della Regione, in pregiudizio all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere, così violando i precetti di cui agli articoli 117 e 119 della Costituzione. D'altro canto, l'autonomia finanziaria consacrata nell'articolo 119 della Costituzione è finalizzata a garantire quella consistenza patrimoniale adeguata al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali medesimi secondo un principio di autosufficienza. La sottrazione di tali risorse per il ripianamento del debito nazionale costituisce, quindi, una spoliazione a detrimento del regolare esercizio della potestà sia legislativa che amministrativa regionale. Se, dunque, è stata già dichiarata illegittima ed irragionevole la sottrazione di risorse finanziarie per esigenze di risanamento economico nazionale, in quanto ultronea al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la consueta motivazione leggibile nella prima parte della disposizione impugnata, invocante i noti principi di coordinamento della finanza pubblica, ormai degradata a mera clausola di stile, appare alla difesa regionale radicalmente priva di fondamento e, quindi, *inutiliter data*. Per altro aspetto, anche l'ulteriore e diverso riferimento espresso nell'*incipit* della disposizione interloquita in questa sede, laddove evoca la promozione di «iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale» non permette di superare il vizio di incostituzionalità eccepito. Infatti, la promozione dello sviluppo economico e la coesione sociale, indicate a sovrabbondante giustificazione della sottrazione in argomento, pare del tutto avulsa anche dal comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione. Quest'ultimo, per l'appunto, contempla tali finalità quali fondamenti costituzionali dell'istituibilità di Fondi statali concernenti «risorse aggiuntive statali» e «interventi speciali statali» in favore degli enti territoriali e non può fondare, come presenta la struttura della disposizione in argomento, la soluzione inversa, cioè, sostanzialmente, la costituzione di Fondi statali implementati da «risorse aggiuntive territoriali» e «interventi speciali degli enti territoriali».

Da ultimo, un breve cenno ai profili afferenti la ritenuta violazione dell'articolo 42 della Costituzione relativo alla proprietà pubblica degli enti dello Stato. Come già reiteratamente asserito, la disposizione, indiscutibilmente, si riferisce a beni originariamente di proprietà degli enti territoriali e, quindi, i proventi derivanti dalle operazioni di alienazione sono inequivocabilmente di spettanza esclusiva dell'ente proprietario, senza alcuna possibilità di ravvisare posizioni pretensive statali su tali cespiti. Per correttamente evidenziare la modalità, surrettizia, con la quale, il canone costituzionale si intende leso, la difesa regionale richiama l'attenzione di codesta ecc.ma Corte sul netto distinguo che connota la disposizione oggetto del presente giudizio rispetto alla previsione di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, al quale, peraltro, la norma interloquita espressamente rinvia per quanto riguarda le modalità attuative della contestata destinazione. La disposizione da ultimo citata prevede che le risorse derivanti a ciascuna Regione dall'eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto, e quindi trasferiti dallo Stato, siano destinate alla riduzione del debito dell'ente; solo in assenza del debito, o comunque per la parte eccedente il ripianamento dello stesso, a spese di investimento ed infine, per una quota pari al 25 per cento, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Correlativamente, è stato stabilito che con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano definite le modalità di applicazione. Le fattispecie di cui al decreto legislativo n. 85/2010 sono incentrate su beni di proprietà dello Stato e successivamente trasferiti agli enti territoriali secondo la procedura dettagliatamente delineata, da ultimo, dai commi da 1 a 10 nell'articolo 56 bis del decreto-legge n. 69 del 2013 limitatamente ad una determinata categoria di beni statali. Si sottolinea, sul punto, che la Regione del Veneto non contesta il comma 10 dell'articolo 56-bis, del decreto *de quo*, che, peraltro, riproduce integralmente il comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 85/2010 riguardante l'alienazione degli immobili trasferiti appunto ai sensi dell'articolo 56-bis. L'odierno patrocinio impugna il comma 11, del medesimo articolo, proprio perché inserisce, in un contesto normativo pacificamente applicabile ai soli beni statali trasferiti alle autonomie territoriali, una «disposizione spuria», concernente beni propri delle autonomie territoriali, estendendo palesemente ed illegittimamente il medesimo ordine di priorità di destinazione delle risorse, specificamente previsto per tali beni, all'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti. In conclusione, la disposizione censurata scardina il concetto di proprietà di cui all'articolo 42 della Costituzione a causa della lamentata ed inammissibile estensione oggettiva del regime valevole per taluni beni, oggetto di successivo conferimento, ad altri beni, naturalmente sottratti a detto regime, strutturando una modalità di flussi finanziari, dall'ente territoriale allo Stato, in palese, ingiustificabile contraddizione con l'impianto normativo delineato dall'articolo 119 della Costituzione, nonché in aperta violazione del giudicato di codesta ecc.ma Corte di cui alla sentenza n. 63/2013.

Per tutto quanto sopra esposto e con riserva di ulteriormente dedurre ed argomentare con memoria aggiuntiva da depositare in prossimità dell'udienza di discussione, la Regione del Veneto *ut supra* rappresentata e difesa,



P.Q.M.

Chiede:

1) che codesta ecc.ma Corte, respinta ogni contraria istanza, voglia accogliere il sujesto ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 18, comma 9, 41, comma 4 e 56-bis, comma 11 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per violazione degli artt. 5, 42, 97, 117, 118, 119, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione medesima;

2) in via meramente subordinata, voglia pronunciarsi in ordine all'interpretazione corretta da attribuire al disposto dell'art. 41, comma 4 del decreto in argomento, limitatamente all'inciso di novellazione, ribadendo, per l'effetto, la potestà normativa regionale in ordine alla disciplina dell'installazione dei manufatti di cui all'art. 1, comma 3, lettera e.5) del D.P.R. n. 380 del 2001.

Si deposita copia conforme all'originale della D.G.R. n. 1827 del 15 ottobre 2013 di autorizzazione alla proposizione del ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, addì 16 ottobre 2013

Avv. ZANON - avv. PALUMBO - avv. MANZI

13C00385

N. 259

Ordinanza del 6 agosto 2013 emessa dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da De Domenico Benito contro l'INPS

Previdenza - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 10, quarto comma, del d.l. n. 17 del 1983, convertito in legge n. 79 del 1983 (che prevedeva che la misura dell'indennità integrativa speciale da corrispondere in aggiunta alla pensione o assegno è determinata in ragione di un quarantesimo per ogni anno di servizio utile dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio e che le variazioni dell'indennità integrativa speciale sono attribuite per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età pensionabile da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti) si intende abrogato implicitamente, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 1983, n. 730 - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Previdenza - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 21, ottavo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa ivi previste vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



Previdenza - Previsione con norma autoqualificata interpretativa, ma con efficacia innovativa, che l'art. 21, nono comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che è fatta salva la disciplina prevista per l'attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio, dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, ivi compresa la normativa stabilita dall'art. 10 del d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, ad eccezione del comma quarto del predetto art. 10 del d.l. 17 del 1983 - Lesione del dovere di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza per la lesione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 8.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 263/2013 sul ricorso in materia di pensioni civili, iscritto al n. 46617 depositato il 7 febbraio 2007 del registro di segreteria proposto in proprio da De Domenico Benito nato a Messina il 18 dicembre 1937 ed ivi residente nel Villaggio S. Margherita-Runci s.s. 114 Km 12,800.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato presso la segreteria della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana il 7 febbraio 2007.

Udito nella pubblica udienza del 13 maggio 2013 l'avvocato Rizzo Antonino per L'INPS; presente il ricorrente.

Esaminati gli atti e documenti del fascicolo processuale.

Fatto e svolgimento del processo

Il ricorrente è un ex ferroviere in pensione collocato in quiescenza per dimissioni volontarie prima del raggiungimento dell'età massima pensionabile il 19/7/1983. Egli con il presente ricorso depositato il 7/2/2007, rivendica l'applicazione dell'art. 10 comma 4 del D.L. n. 17 del 29/1/1983 conv. nella legge 79 del 25/3/1983, secondo il quale: per il personale avente diritto all'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, che ha presentato domanda di pensionamento a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la misura dell'indennità stessa da corrispondere in aggiunta alla pensione o assegno è determinata in ragione di un quarantesimo per ogni anno di servizio, utile ai fini del trattamento di quiescenza, dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio..... Le variazioni dell'indennità integrativa speciale sono attribuite per l'intero importo dalla data del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di reversibilità a favore dei superstiti. Successivamente, con l'art. 21 della legge 730/1983 è stata confermata la predetta normativa:

Resta ferma la disciplina prevista per l'attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio, dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, ivi compresa la normativa stabilita dall'articolo 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79.

Pertanto, il ricorrente avrebbe maturato tale diritto il 18/12/1997, data alla quale sarebbe stato collocato a riposo d'ufficio, e con richiesta del 27/5/2005, chiedeva l'applicazione della predetta normativa che veniva rigettata dall'INPS con la nota 34655 del 21/6/2005, facendo presente che l'indennità integrativa speciale ha perso la consistenza di elemento distinguibile del trattamento pensionistico e quindi l'art. 10 della legge 79/1983 è divenuto non più applicabile.

Avverso la suddetta nota il ricorrente ha presentato ricorso a questo giudice chiedendo l'applicazione della predetta normativa con il riconoscimento del conseguente diritto ai ratei di indennità integrativa speciale maturati.

Si è costituito l'INPS, il quale ha chiesto il rigetto del ricorso, affermando che nelle more del giudizio è intervenuto l'art. 18 del D.L. n. 98/2011 conv. legge 111/2011 che fornisce, ai commi 7 e 8 l'interpretazione autentica dell'art. 21 della legge 730/1983 e nel contempo dichiara abrogato al comma 6, sin dalla vigenza della legge 730/1983, l'art. 10 comma 4 sopra citato: 6. L'art. 10, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, si intende abrogato implicitamente dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730.



7. L'art. 21, ottavo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che le percentuali di incremento dell'indennità integrativa speciale ivi previste vanno corrisposte nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio.

8. L'art. 21, nono comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, si interpreta nel senso che è fatta salva la disciplina prevista per l'attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio, dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, ivi compresa la normativa stabilita dall'art. 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, ad eccezione del comma quarto del predetto art. 10 del decreto-legge n. 17 del 1983.

DIRITTO

Questo giudice si trova di fronte in corso di giudizio, ad una chiara innovazione normativa sulla vicenda con efficacia giuridica retroattiva, intervenuta con le norme sopra citate, e dunque ad uno sbarramento all'applicazione del principio *tempus regit actum*, quindi, ritenendo fondato il diritto del ricorrente, in mancanza di una soluzione interpretativa costituzionalmente orientata, e di fronte al chiaro tenore delle suddette norme, deve rilevare la sussistenza di una questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata da sollevare in via ufficiosa.

Rilevante, poiché le suddette sopravvenute norme, impediscono immediatamente a questo giudice, ponendosi come pregiudiziali, l'accoglimento del ricorso limitatamente al periodo di vigenza dell'istituto dell'indennità integrativa speciale, avendo ritenuto abrogato con effetto retroattivo l'art. 10 comma 4 del D.L. n. 17 del 29/1/1983 conv. nella legge 79 del 25/3/1983 e pertanto precludendogli l'esame di tale norma di legge, sulla quale il ricorrente ha basato la propria pretesa.

Conseguentemente, di fronte ad una abrogazione della predetta norma che dovrebbe valere solamente per il futuro, la questione appare non manifestamente infondata in termini di legittimità costituzionale di tali nuove norme per la violazione degli artt. 2, 3 e 117 comma 1 della Costituzione, rispetto all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto norma interposta, per come in casi analoghi è stata interpretata da codesta Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sussistendo concretamente una fattispecie di abrogazione legislativa sostanziale, con effetti retroattivi, mascherata da norma interpretativa.

Difatti, sussiste una palese contraddizione legislativa, riguardante l'art. 10 comma 4 del D.L. n. 17 del 29/1/1983 conv. nella legge 79 del 25/3/1983, con conseguente irragionevolezza della volontà del legislatore tra il dettato normativo dell'art. 21 della legge 730/1983: Resta ferma la disciplina... ivi compresa la normativa stabilita dall'art. 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79; che assume anche esso un valenza interpretativa, manifestando la volontà del legislatore di mantenere in vigore tale norma di legge, rispetto invece all'art. 18 comma 6 del D.L. n. 98/2011 conv. legge 111/2005. L'art. 10, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, si intende abrogato implicitamente dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730; nonché con il successivo comma 8, limitatamente alle parole:... ad eccezione del comma quarto del predetto art. 10 del decreto-legge n. 17 del 1983.

È quindi tutta evidenza che trattasi di un caso di vero e proprio c.d. eccesso di potere legislativo, in cui sussiste una palese contraddizione, non solo tra norme definite "interpretative" susseguite e intervallate da un lungo arco di tempo, ma addirittura una ulteriore modifica dell'interpretazione data dallo stesso legislatore sulla stessa norma, con la violazione in termini di ragionevolezza del principio del legittimo affidamento e di certezza del diritto, con violazione dell'art. 3 della Costituzione, per come definito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 156/2007: Più volte questa Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la Corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di 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 e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).



In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze n. 446 del 2002, n. 419 del 2000, n. 416 del 1999 e n. 822 del 1988).

Sempre per la sussunzione del principio del legittimo affidamento nel parametro dell'art. 3 della Costituzione vi è conferma (seppure in materia tributaria) nella sentenza della Corte di cassazione n. 21513/2006: Invero, il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino, trovando origine nella Costituzione, e precisamente negli artt. 3, ..., espressamente richiamati dall'art. 1 del medesimo Statuto, è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa e amministrativa.

Orbene, se è così, siamo di fronte ad una palese irragionevolezza del legislatore che a livello interpretativo si contraddice, violando il principio del legittimo affidamento inteso come principio generale riconosciuto altresì a livello internazionale, trovando addirittura a livello privatistico specifica espressione codificata anche nell'art. 1.8 dei principi UNIDROIT *nemo venire contra factum proprium*, che a livello interpretativo rientra specificamente in questa fattispecie: Una parte non può agire in modo contraddittorio rispetto ad un intendimento che ha ingenerato nell'altra parte, e sul quale questa ha ragionevolmente fatto affidamento a proprio svantaggio.

Espressione del principio di buona fede, che la Corte di cassazione con la sentenza n. 28056/2008 ha ritenuto fondato nel dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione, che dovrebbe valere per lo stesso legislatore, quando esso, come in questo caso, travalichi il limite di ragionevolezza nell'esercizio del potere di interpretazione legislativa retroattiva, autoimpostosi, intervenendo a distanza di lungo tempo con una ulteriore norma interpretativa, addirittura abrogando sostanzialmente e con effetto retroattivo la norma già originariamente interpretata e/o confermata.

Difatti: Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009).

Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono 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 ridonda 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. 397 del 1994). Corte cost. n. 209/2010.

E difatti, in questo caso più che ad una norma interpretativa ci troviamo di fronte ad una norma innovativa abrogativa retroattiva, quando l'art. 18 comma 6 afferma che l'art. 10 comma si intende abrogato implicitamente dall'entrata in vigore della legge 730/1984, quando invece, l'art. 21 di quest'ultima aveva esplicitamente fatto salva la disciplina dell'art. 10, con la precisazione ivi compresa.

Trovando tale interpretazione abrogativa conferma nel successivo comma 8 dell'art. 18 quando si esclude l'applicazione dell'art. 10 comma 4 dalla applicazione della disciplina della indennità integrativa speciale con effetto retroattivo.

Né si può dire che tali norme interpretative rientrino tra le varianti interpretative dell'originario testo legislativo, considerato il valore interpretativo di conferma della vigenza dell'art. 10 comma 4 del D.L. n. 17 del 29/1/1983 conv. nella legge 79 del 25/3/1983, operato esplicitamente dall'art. 21 della legge 730/1983, e dunque ribaltando così completamente il risultato, con "l'interpretazione dell'interpretazione!".

Sussiste inoltre ad avviso di questo giudice rimettente la violazione dell'art. 117 comma 1 della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per come esso è interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La violazione di tali norme definite "interposte" e integrative del precetto costituzionale da codesta Corte nelle sentenze n. 348 e 349/2007, determina conseguentemente la violazione dell'art. 117 comma 1 della Costituzione relativamente al rispetto da parte dell'Italia degli obblighi internazionali.



Il caso in questione trova già autorevoli precedenti nella giurisprudenza della Corte europea con la sentenza Scordino della sez. I della Corte europea del 29/7/2004 n. 36813/97, ove in corso di un processo è intervenuta una modifica legislativa retroattiva, modificando le condizioni di parità processuale delle parti, in tale occasione la Corte ha affermato che ove la giurisdizione nazionale sia costretta per decidere la questione, dalla normativa retroattiva sopravvenuta in corso di processo, ciò si traduce in un'ingerenza del potere legislativo nel funzionamento del potere giudiziario in vista di influenzare la decisione della lite.

Pertanto vi è stata violazione dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione.

Tale orientamento ha trovato recente conferma con la sentenza della Corte cedu con la sentenza del 7/6/2011 Agrati.

Quindi, dovendo il giudice nazionale applicare nell'ordinamento interno una norma CEDU, e non potendosi discostare dall'interpretazione data alla stessa norma dal giudice europeo: Cass.ssuu.nn. 1338, 1339, 1340, 1341/2004, questo giudice ritiene quindi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle predette norme.

P.Q.M.

Sospende il processo.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale 1/1948 e 23 della legge 87/1953.

Ritenendo che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 commi 6, 7 e 8 del D.L. n. 98/2011 convertito nella legge 111/2011, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 117 comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo recepita con la legge n. 848/1955.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della superiore questione di legittimità costituzionale.

Dispone che la segreteria provveda alla comunicazione della presente ordinanza alle parti costituite, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, con la comunicazione ai Presidenti di Camera e Senato.

Così deciso in Palermo, nella Camera di Consiglio del 13 maggio 2013.

Il Giudice unico: GRASSO

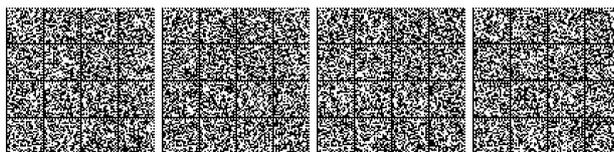
13C00387

N. 260

Ordinanza del 20 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regioanle per la Lombardia sul ricorso proposto da Cerutti Rosanna contro Comune di Paderno Dugnano, Regione Lombardia e Asnaghi Flavio.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Previsione che, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetti della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011, al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011, nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012 - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con la normativa statale di principio in materia - Elusione del giudicato della sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata.

- Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, 117, comma terzo (in relazione all'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), e 136; legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 1.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1818 del 2012, proposto da: Rosanna Cerutti, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Sala, Claudio Sala ed Elvezio Bortesi, con domicilio eletto presso lo studio dei primi in Milano, via Hoepli n. 3;

Contro:

Comune di Paderno Dugnano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Monica Modolo, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo Tribunale in Milano, via Corridoni n. 13;

Regione Lombardia, in persona del Presidente p.t., non costituita;

Nei confronti di Flavio Asnaghi, rappresentato e difeso dagli avv. Giampaolo Pucci e Silvia Forte, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via F.lli Bronzetti n. 3;

Per l'annullamento:

del provvedimento del Comune di Paderno Dugnano, Settore pianificazione del territorio, prot. 25093 del 15 maggio 2012 a mezzo del quale è stata confermata «la validità del permesso di costruire n. 11/10, proprietario sig. Flavio Asnaghi, alla luce di quanto previsto dalla legge regionale n. 7/2012, art. 17, comma 1»;

di ogni altro atto preordinato, presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compreso il suddetto permesso di costruire n. 11/10 rilasciato al sig. Flavio Asnaghi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Paderno Dugnano e del sig. Flavio Asnaghi;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2013 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La sig.ra Rosanna Cerutti, odierna ricorrente, è proprietaria di un immobile situato sul territorio del Comune di Paderno Dugnano.

2. L'immobile confina con un'arca di proprietà del sig. Flavio Asnaghi il quale, in data 9 novembre 2010, ha ottenuto dal predetto Comune il rilascio di un permesso di costruire per procedere alla ristrutturazione di un edificio ivi insistente.

3. La ricorrente, in data 7 marzo 2012, ha rivolto all'Amministrazione istanza di autotutela riguardante il suddetto titolo edilizio.

4. Il Comune di Paderno Dugnano, con atto del 15 maggio 2012, ha respinto l'istanza confermando la validità del permesso di costruire rilasciato.

5. Avverso tale atto ed avverso il citato permesso di costruire è diretto il ricorso in esame.

6. Si sono costituiti in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Paderno Dugnano ed il controinteressato, sig. Flavio Asnaghi.

7. La Sezione, con ordinanza n. 1188 del 24 agosto 2012, ha accolto l'istanza cautelare.

8. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie, insistendo nelle loro conclusioni.

9. Tenutasi la pubblica udienza in data 3 aprile 2013, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Come anticipato, con il ricorso in esame, viene impugnato il provvedimento con il quale il Comune di Paderno Dugnano ha respinto l'istanza di annullamento in autotutela di un permesso di costruire rilasciato per la realizzazione di un intervento di ristrutturazione di un edificio ubicato su di un'area attigua a quella di proprietà della ricorrente. Viene altresì impugnato il permesso di costruire, a suo tempo rilasciato al controinteressato.

11. L'intervento oggetto del titolo edilizio avrebbe consentito la demolizione e la ricostruzione dell'edificio con sagoma diversa rispetto a quella originaria.

12. Secondo la parte ricorrente l'illegittimità del titolo edilizio dipenderebbe proprio da quest'ultimo elemento, non essendo ammissibili, a suo dire, interventi classificati come ristrutturazione che comportino la demolizione e la ricostruzione di manufatti senza il rispetto della sagoma originaria.

13. Nell'istanza di autotutela, peraltro, l'interessata ha invocato la sentenza della Corte Costituzionale 21 novembre 2011, n. 309, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12/2005, come interpretato dall'art. 22



della legge della Regione Lombardia n. 7/2010, il quale definisce ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma. In particolare, tali disposizioni sono state ritenute dalla Corte in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380/2001, il quale esclude che possa parlarsi di ristrutturazione nel caso in cui la ricostruzione dell'immobile sia effettuata senza il vincolo di sagoma, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

14. Con il provvedimento di rigetto dell'istanza, l'Amministrazione intimata ha rilevato che, nonostante l'intervento della Corte Costituzionale, l'annullamento del permesso di costruire a suo tempo rilasciato al controinteressato non poteva essere disposto; e ciò in ragione del sopravvenuto art. 17, primo comma, della l.r. n. 7/2012, in forza del quale i titoli edilizi riguardanti gli interventi oggetto della suindicata pronuncia, rilasciati prima del 30 novembre 2011 e per i quali sia stata protocollata comunicazione di inizio lavori prima del 30 aprile 2012, debbono ritenersi comunque validi.

15. L'interessata, nel proprio ricorso, sostiene che la norma regionale da ultimo citata sia, e debba essere dichiarata, incostituzionale per contrasto con l'art. 136 Cost. e per contrasto con il principio di retroattività delle sentenze emanate dalla Corte Costituzionale.

16. Prima di affrontare i profili di costituzionalità, dai quali dipende, per come sarà spiegato, l'esito del giudizio, è tuttavia necessario ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

17. In base alla definizione data dall'art. 27, primo comma, lett. *d*) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, sono ricompresi fra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche quegli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione parziale o totale dell'edificio nel rispetto della volumetria preesistente.

18. La norma, a differenza dell'art. 3, primo comma, lett. *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non richiede espressamente che la ricostruzione debba avvenire nel rispetto della sagoma originaria.

19. La giurisprudenza di questo Tribunale aveva proposto (*cf.*: TAR Lombardia Milano, sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153) una interpretazione armonizzatrice delle due disposizioni, stabilendo che anche per la normativa regionale il rispetto della sagoma fosse requisito imprescindibile ai fini della definizione di ristrutturazione edilizia; e che la mancata esplicita previsione in tal senso da parte della legislazione regionale dovesse considerarsi lacuna colmabile attraverso l'applicazione della norma statale.

20. Questa giurisprudenza è stata però sconfessata dall'art. 22 della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7 (recante «Interpretazione autentica dell'articolo 27, comma 1, lett. *d*) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), il quale ha espressamente previsto che, per la legislazione lombarda, ai fini della definizione di ristrutturazione edilizia, la ricostruzione dell'edificio è da intendersi senza vincolo di sagoma.

21. Come già anticipato, queste disposizioni sono state censurate dalla Corte costituzionale, la quale, partendo dal presupposto che l'edilizia costituisce materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., con sentenza 21 - 23 novembre 2011, n. 309, ha affermato che le disposizioni recate dalla normativa statale in materia di definizione e classificazione degli interventi edilizi costituiscono norme di principio; e che quindi la legislazione regionale non può discostarsi da esse senza scontare il contrasto con la predetta norma costituzionale.

22. Applicando le statuizioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale il ricorso potrebbe essere, quindi, accolto, giacché con esso l'interessata lamenta proprio che il Comune, in applicazione della normativa regionale dichiarata incostituzionale, abbia assentito un intervento di ristrutturazione edilizia consistente nella demolizione e ricostruzione di un edificio senza il rispetto della sagoma originaria.

23. Nel suddetto quadro legislativo si è tuttavia inserito l'art. 17, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2012, n. 7, in base al quale «In relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte costituzionale del 21 novembre 2011, n. 309, al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (...) devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012».

24. Questa norma, come si vede, dichiara testualmente «validi ed efficaci» i titoli edilizi riguardanti gli interventi oggetto della succitata sentenza n. 309/2011, e cioè gli interventi di ristrutturazione consistenti nella demolizione e ricostruzione senza vincolo di sagoma, a condizione: 1) che il titolo sia stato rilasciato prima del 30 novembre 2011; 2) che la comunicazione di inizio lavori sia stata protocollata prima del 30 aprile 2012.

25. Il Collegio si è interrogato, innanzitutto, sull'interpretazione da dare alla norma, per stabilire se di essa si potesse dare una lettura costituzionalmente orientata, tale da escludere la rilevanza della sollevata questione ed evitare un rinvio il cui esito appariva altrimenti scontato.



26. Si sarebbe potuto, infatti, ritenere che, con tale disposizione, il legislatore lombardo avesse semplicemente inteso affermare la persistente efficacia, sino a rimozione giurisdizionale o amministrativa, dei titoli rilasciati; e ciò nonostante l'intervento della Corte costituzionale sulle norme cui essi danno applicazione.

27. Letta così la norma non avrebbe affermato nulla di più di quanto la dottrina pacificamente sostiene in ordine agli effetti delle sentenze della Corte, che nonostante l'effetto retroattivo delle sue pronunce non travolge né i rapporti conclusi e le situazioni ormai consolidate né, ex se, i provvedimenti adottati dall'amministrazione in base alla norma dichiarata incostituzionale. L'effetto delle sentenze della Corte che rimuovono le norme incostituzionali implica infatti che, in tutte le situazioni in cui i provvedimenti emessi (legittimamente) prima della caducazione della norma sottostante continuano a produrre effetti (non inerendo a un rapporto concluso), l'amministrazione ha il dovere di intervenire in autotutela e di rimuoverli, poiché il principio di affidamento, che pure è un valore costituzionalmente garantito, cessa di essere tale nello stesso momento in cui esso non poggia più su atti legittimi.

28. Se alla norma in questione si fosse data questo significato, perverso assai riduttivo, sterilizzandola da ogni volontà di intervenire per sanare tutti gli abusi commessi prima e dopo la pronuncia della Corte, la conclusione avrebbe potuto essere nel senso che, avendo l'amministrazione intimata richiamato tale norma indicandola espressamente come l'ostacolo all'esercizio del potere di autotutela, il Collegio avrebbe definito il giudizio annullando il provvedimento impugnato per il vizio (ove dedotto) di violazione e/o erronea applicazione di detta norma.

29. Questo esito non è invece possibile, con tutto quanto ne consegue ai fini della rilevanza della questione di costituzionalità che si verrà esponendo, perché l'interpretazione costituzionalmente aderente in precedenza profilata si scontra, a giudizio del Tribunale, con due argomenti ineludibili quanto dirimenti.

30. Il primo è di carattere letterale: come visto, l'art. 17 cit. non si limita a predicare l'efficacia dei titoli rilasciati ma anche la loro validità (la norma afferma testualmente che i permessi di costruire debbono intendersi «validi ed efficaci») sottendendo quindi che essi sono intangibili per l'amministrazione che intendesse intervenire in autotutela.

31. Il secondo argomento si basa su criteri logici di interpretazione, ed in particolare sul principio secondo il quale occorre dare alla legge, se possibile, un significato utile. In proposito si osserva che, ove la previsione, come già sopra rilevato, si limitasse a rimarcare la persistente efficacia dei titoli rilasciati, la stessa dovrebbe considerarsi del tutto inutile posto che, già per costante insegnamento giurisprudenziale, la dichiarazione di incostituzionalità di una legge non travolge automaticamente il provvedimento che ne dà applicazione (cfr: Consiglio di Stato, ad plen., 8 aprile 1983, n. 8).

32. Va peraltro osservato che questa interpretazione limitativa non è stata minimamente seguita dall'Amministrazione intimata, la quale ha ritenuto che l'art. 17, comma primo, della l.r. n. 7/2012, lungi dal limitarsi a confermare l'efficacia del titolo in concreto rilasciato, avesse effetto paralizzante sull'esercizio dei propri poteri di autotutela e per questa sola ragione ha respinto l'istanza della ricorrente.

33. Occorre quindi, perché altro non resta, esaminare la seconda opzione ermeneutica.

34. Orbene, se per dare un diverso senso alla norma, si deve ritenere, come ha fatto il Comune di Paderno Dugnano, che la stessa sia volta ad evitare l'annullamento dei titoli ormai rilasciati, allora è chiaro che, indipendentemente dalle modalità con tale effetto si realizza, il suo significato e la sua efficacia deve intendersi nel senso della volontà del legislatore regionale di sanare il titolo edilizio rilasciato in spregio alla (o per meglio dire privando di efficacia *la*) declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 309/2411.

35. Così argomentando altro non può ritenersi se non che il legislatore regionale, con l'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012, abbia voluto sanare ex post, in via legislativa, i provvedimenti divenuti illegittimi a seguito della suddetta pronuncia di incostituzionalità, impedendo quindi, non solo all'amministrazione ma anche al giudice, di pronunciarne l'annullamento.

36. Tale interpretazione, peraltro è anche la più aderente al dato letterale della norma atteso che, come già rilevato, la stessa afferma testualmente che i titoli rilasciati prima della sentenza della Corte (sia pure a determinate condizioni) debbono considerarsi «validi».

37. Seguendo questa impostazione si potrebbe prospettare anche una lettura della norma, utile ai soli fini della prospettazione della non manifesta rilevanza della questione di costituzionalità, per cui la volontà del legislatore regionale non fosse tanto quella di introdurre un'ipotesi di sanatoria *ex lege*, quanto quella di intervenire surrettiziamente sul potere di autotutela riservato all'autorità amministrativa, formulando una valutazione astratta di prevalenza dell'interesse del privato al mantenimento in essere dell'atto rilasciato su quello pubblico volto al ripristino della legalità violata.

38. La disposizione in esame inciderebbe, in questo caso, con effetti paralizzanti, solo sul potere di autotutela. Ma l'effetto paralizzante non sarebbe provocato dalla sanatoria dell'atto illegittimo (che conserverebbe la propria illegittimità e sarebbe per ciò annullabile in sede giurisdizionale) ma dalla suindicata astratta valutazione di prevalenza



dell'interesse privato su quello pubblico volto all'annullamento; il che si dedurrebbe dando significativo rilievo all'inciso «al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati», contenuto nell'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012.

39. Illustrato in tal modo il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il Collegio deve osservare come, seguendo la seconda delle opzioni ermeneutiche sopra proposte (come detto la prima non regge, se non alle condizioni forzate sopra descritte), la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012 sia, all'evidenza, rilevante e non manifestamente infondata.

40. Prima di procedere oltre occorre, però, un'ulteriore precisazione. Poiché come già detto, il Collegio ritiene che l'interpretazione più aderente al dato letterale e, dunque, più plausibile dell'art. 17 sia quella che attribuisce ad esso (direttamente o indirettamente) effetti sananti, le argomentazioni che verranno sviluppate nel prosieguo muoveranno dal presupposto ovvio che si segua questa interpretazione. In alcuni specifici passaggi si darà peraltro conto delle questioni che si pongono qualora si ritenga che la disposizione abbia solo effetto paralizzante del potere di autotutela.

41. Ciò premesso, per ciò che concerne il profilo della rilevanza si osserva quanto segue.

42. Come anticipato, con l'atto di archiviazione del procedimento di autotutela qui impugnato, il Comune di Paderno Dugnano ha consentito la realizzazione di una ristrutturazione edilizia consistente nella demolizione e ricostruzione di un edificio senza il rispetto del vincolo di sagoma.

43. Applicando la normativa in vigore prima dell'introduzione dell'art. 17 cit., come risultante a seguito della pronuncia di incostituzionalità, il ricorso sarebbe stato, quindi, accolto.

44. Applicando invece quest'ultima disposizione il ricorso dovrebbe essere respinto posto che, nel caso concreto, il permesso di costruire qui avverso è stato rilasciato in data 9 aprile 2011 (dunque prima del 30 novembre 2011), ed essendo la relativa comunicazione di inizio lavori stata protocollata in data 14 luglio 2011 (dunque prima del 30 aprile 2012). Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ad essa afferente.

45. Prima di procedere oltre il Collegio ritiene, nondimeno, opportuno formulare due ulteriori considerazioni.

46. La prima riguarda l'inciso «fino al momento della dichiarazione di fine lavori», contenuto nel ridetto art. 17, comma 1, della legge n. 7/2012.

47. Tale inciso, anche se interpretato nel senso (per la verità poco comprensibile) che la validità e l'efficacia del provvedimento vengano meno una volta ultimati i lavori, non è decisivo ai fini della soluzione della presente controversia, posto che nel caso concreto la comunicazione di fine lavori, al momento di rilascio degli atti impugnati, non era ancora intervenuta. L'effetto sanante (o paralizzante sul potere di autotutela) della disposizione è dunque ancora operante; con la conseguenza che, in applicazione di essa, questo giudice dovrebbe comunque disporre il rigetto del ricorso.

48. La seconda considerazione si ricollega alle eccezioni di tardività ed inammissibilità sollevate dalle parti resistenti.

49. Queste sostengono invero che il ricorso, nella parte in cui si rivolge avverso il permesso di costruire, sarebbe irricevibile per tardività della notifica; e che lo stesso ricorso, nella parte in cui si rivolge avverso l'atto di rifiuto dell'esercizio del potere di autotutela, sarebbe inammissibile in quanto diretto contro un atto meramente confermativo del precedente titolo edilizio.

50. Tale eccezione potrebbe considerarsi decisiva ai fini della rilevanza della questione posto che: *a)* secondo una consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, le pronunce della Corte Costituzionale che colpiscono le norme applicate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei propri poteri autoritativi non incidono sui rapporti esauriti; *b)* devono considerarsi esauriti i rapporti regolati da provvedimenti divenuti inoppugnabili per decorrenza dei termini di impugnazione giurisdizionale (*cfr.* Consiglio di Stato, ad. plen n. 8/1983 cit.); *c)* e che quindi il rigetto del presente ricorso potrebbe essere disposto anche a prescindere dall'applicazione della norma contenuta nell'art. 17, comma 1, della l.r. n. 7/2012, ove si ritenesse che il rapporto fra p.a. e controinteressato sia, nel caso concreto, definitivamente disciplinato dal permesso di costruire n. 11/2010, ormai divenuto inoppugnabile e, dunque, immune alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 309/2011.

51. Ritiene tuttavia il Collegio che la regolazione del rapporto fra p.a. e controinteressato, nel caso concreto, non si sia cristallizzata nel succitato permesso di costruire; e ciò in quanto il Comune, a seguito dell'istanza della ricorrente, ha avviato un procedimento di annullamento in autotutela del titolo edilizio rilasciato, culminato con l'adozione del provvedimento di archiviazione, anch'esso avverso in questa sede.



52. Attraverso il nuovo procedimento l'autorità amministrativa ha quindi rinnovato l'istruttoria, nel corso della quale sono stati valutati elementi in precedenza non presi in considerazione, ed in particolare sono state per la prima volta affrontate proprio le questioni di legittimità connesse alla compatibilità costituzionale delle disposizioni regionali che ascrivono alla categoria della ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo di sagoma.

53. Il Comune, invero, invece di rilevare l'inutilità del riesame, stante l'ininfluenza della sentenza della Corte Costituzionale sul permesso di costruire rilasciato e ormai divenuto inoppugnabile, ha deliberato la questione giungendo alla conclusione di non annullare l'atto in ragione del sopravvenuto dettato legislativo (significativo in proposito è l'atto di avviso di avvio del procedimento inoltrato al controinteressato, nella parte in cui il Comune manifesta esplicitamente l'intenzione di stabilire se sussistano i presupposti per esercitare il potere di autotutela in ragione dell'intervenuta sentenza di incostituzionalità delle disposizioni che disciplinavano l'intervento).

54. Ne consegue che, in esito al suddetto procedimento, è stato adottato un provvedimento che non può considerarsi meramente confermativo del precedente permesso di costruire: tale atto, difatti, pur confermando, attraverso l'archiviazione del procedimento, il contenuto dispositivo del precedente, fa ciò muovendo da nuove valutazioni ed in applicazione di una normativa, l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 7/2012, che all'epoca di adozione del primo provvedimento non era neppure in vigore e che ha consentito di ritenere la validità di un provvedimento altrimenti suscettibile di declaratoria di illegittimità.

55. Il provvedimento di archiviazione del procedimento di autotutela va dunque qualificato come atto di natura sostanziale con cui, mediante la formulazione di nuove valutazioni espresse in seno ad una rinnovata istruttoria, si è affermata la validità del permesso di costruire a suo tempo rilasciato e si è, di conseguenza, confermato il suo contenuto dispositivo.

56. In tale contesto non può negarsi la sussistenza di una sopravvenuta manifestazione di volontà dell'Ente che si aggiunge a quella originaria e che concorre con la prima nel determinare la regolazione del rapporto intercorrente con il controinteressato destinatario del titolo edilizio. Come detto, l'atto in parola non può pertanto considerarsi meramente confermativo del precedente.

57. Il rinnovato esercizio del potere ha dunque riaperto i termini di impugnazione. Ne discende che, ai fini che qui rilevano, il rapporto fra p.a. e controinteressato non può dirsi esaurito (il provvedimento di archiviazione del procedimento di autotutela è stato infatti ritualmente impugnato); e che, quindi, il rigetto o l'accoglimento del ricorso stesso non possono che dipendere dall'applicazione del ridetto art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012.

58. Tutto il ragionamento sin qui svolto, si fonda, come anticipato, sul presupposto che si segua l'interpretazione dell'art. 17 preferita dal Collegio; tuttavia anche qualora si ritenga che la suddetta norma abbia effetti meramente paralizzanti sul potere di autotutela le conclusioni non muterebbero.

59. Va invero osservato che, secondo la giurisprudenza, l'intervenuta inoppugnabilità del provvedimento non impedisce alla pubblica amministrazione di annullare l'atto illegittimo per sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata nell'esercizio del potere: l'inoppugnabilità determina dunque l'esaurimento del rapporto solo nei confronti del privato, interessato ad ottenere l'annullamento del provvedimento in sede giurisdizionale, ma non nei confronti della pubblica amministrazione che, una volta intervenuta la sentenza dichiarativa costituzionale, può sempre esercitare i propri poteri di autotutela non soggetti a limiti temporali di decadenza (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2003, n. 3458; TAR Calabria Catanzaro, sez. II, 17 novembre 2007, n. 1721).

60. In proposito va peraltro soggiunto che, in base ad un'opinione dottrinale, il potere di annullamento in autotutela di un titolo edilizio non potrebbe più esercitarsi quando i lavori siano ultimati, giacché in tal caso il rapporto dovrebbe considerarsi esaurito. Tale principio tuttavia non opera nel caso di specie posto che, come anticipato, all'epoca di emanazione dell'atto di archiviazione del procedimento di autotutela, i lavori non erano ancora stati ultimati.

61. Da tutto ciò consegue che, anche se si volesse ritenere che, nella fattispecie concreta, il predetto atto di archiviazione del procedimento non abbia valenza di atto sostanziale di conferma di validità del permesso di costruire rilasciato (come sopra si è sostenuto), ma abbia valenza di atto di rifiuto dell'esercizio del potere di autotutela, anche in questo caso la questione di legittimità costituzionale conserverebbe rilevanza, posto che tale rifiuto è stato opposto alla ricorrente esclusivamente in applicazione della disposizione di cui all'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012, al quale dunque anche questo giudice dovrebbe dare applicazione per rigettare il ricorso.

62. Va pertanto ribadita la rilevanza della questione di legittimità costituzionale riguardante la suddetta norma.

63. Può ora passarsi all'esame del profilo inerente la non manifesta infondatezza, in ordine al quale si svolgono le seguenti considerazioni.



64. Ritiene innanzitutto il Collegio che l'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012 possa essere in contrasto con l'art. 136, comma primo, Cost. e con l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

65. In base all'art. 136 della Costituzione «quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

66. Analoga disposizione è contenuta nell'art. 30, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

67. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha insegnato che, nonostante la loro non chiarissima formulazione, le disposizioni suindicate debbono interpretarsi, avuto anche riguardo al disposto dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nel senso che l'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità ha effetti *erga omnes* e retroattivi che si dispiegano su tutti i rapporti giuridici, salvo il limite invalicabile del giudicato, e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili: la dichiarazione di illegittimità colpisce dunque la norma fin dalla sua origine, eliminandola dall'ordinamento, ricalcandosi così un fenomeno analogo a quello che si verifica in caso di annullamento degli atti giuridici (*cf.* Corte Costituzionale sent. 25 marzo 1970, n. 49; *id.* sent. 15 dicembre 1966, n. 127).

68. In applicazione dell'art. 136 della Costituzione, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 27, primo comma, lett. *d*) della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 ed all'art. 22 della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7, pronunciata con sentenza n. 309/2011, dovrebbe dunque valere anche per il passato.

69. Senonché, come visto, con l'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012, il legislatore lombardo ha dettato una disposizione che appare in contrasto con gli illustrati principi, stabilendo che «In relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte costituzionale del 21 novembre 2011, n. 309, (...) i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (...) devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori ...»; e stabilendo quindi, nella sostanza, che, in base a questa norma, la dichiarazione di incostituzionalità non rileva per i titoli edilizi rilasciati in epoca anteriore alla pubblicazione della suindicata sentenza.

70. Con la disposizione in esame, si è dunque prevista un'ipotesi di sanatoria legislativa diretta ad emendare i titoli rilasciati prima della pubblicazione della sentenza n. 309/2011 dal vizio derivante dell'essere tali atti applicativi di disposizioni dichiarate incostituzionali.

71. Sembra pertanto sussistere il contrasto con i citati articoli 136 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

72. Il Collegio ritiene inoltre che possa anche profilarsi il contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

73. Difatti, nel sancire la validità dei permessi di costruire rilasciati anteriormente al 30 novembre 2011, l'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012 interviene, nella sostanza, ancora una volta sulla disciplina inerente la definizione e classificazione degli interventi edilizi (materia, come detto, ritenuta dalla Corte riconducibile a quelle di legislazione concorrente), ribadendo la possibilità di ascrivere alla categoria delle ristrutturazioni interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione di edifici senza vincolo di sagoma, e ciò perlomeno con riferimento agli interventi i cui titoli autorizzativi siano stati rilasciati entro la predetta data.

74. Sembra pertanto che la normativa denunciata sia in contrasto con la normativa statale di principio contenuta nell'art. 3, comma primo, lett. *d*) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (che, come detto, impone invece il rispetto del limite di sagoma), e ripeta per ciò il vizio di violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. già rilevato con la sentenza n. 309/2011.

75. Da ultimo il Collegio osserva che, ove si ritenesse che l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 7/2012, abbia valenza non già di norma sanante ma di norma meramente paralizzante il potere di autotutela (come sopra precisato) possa, in tal caso, profilarsi un evidente contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

76. Si deve invero osservare che la Regione, con la succitata disposizione, ha compresso il potere di autotutela riservato alle autorità comunali, impedendo loro di intervenire sui titoli edilizi già rilasciati per rendere conforme l'attività di trasformazione del territorio alle disposizioni normative vigenti nell'ordinamento.

77. Tale compressione si pone in antitesi con i principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dalla suddetta norma costituzionale (*cf.* *ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, 26 febbraio 2013, n. 1186), in quanto sacrifica in maniera aprioristica i suddetti valori senza richiedere una preventiva concreta comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento di autotutela; comparazione invece normalmente richiesta per giustificare il mantenimento in essere di provvedimenti non conformi a legge. Esempio emblematico di questo ultroneo sacrificio potrebbe essere dato proprio dal caso in esame, nel quale l'autorità amministrativa ha ritenuto di non potere esercitare il proprio potere di autotutela nonostante la fase esecutiva dell'attività edilizia assentita fosse ferma alla fase iniziale e, dunque, non ancora cristallizzato in capo al privato quell'affidamento che, in astratto, giustifica il mantenimento in essere di un titolo illegittimo.



78. In conclusione, ritiene questo Giudice rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012, in riferimento agli artt. 136, comma primo, della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 97 della stessa Costituzione.

79. Conseguentemente, l'odierno giudizio va sospeso, con immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma primo, della legge regionale n. 7/2012, in riferimento agli artt. 136, comma primo, della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 97 della stessa Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta Regionale della Lombardia e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2013.

Il Presidente: DE ZOTTI

L'estensore: CELESTE COZZI

13C00388

N. 261

*Ordinanza del 28 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di Padova - sez. distaccata di Este
nel procedimento civile promosso da Zattin Enrico contro Comune di Este*

Spese processuali - Liquidazione dei compensi professionali nelle cause (davanti al giudice di pace, di valore non superiore ad euro 1.100) previste dall'art. 82, primo comma, c.p.c. - Divieto al giudicante di liquidare una somma superiore al valore della domanda - Violazione del diritto di avvalersi della difesa tecnica e della possibilità di ottenere, tramite essa, un provvedimento giurisdizionale favorevole - Contraddittorietà e disparità di trattamento rispetto alle cause in materia di lavoro di valore non superiore ad euro 129,11, disciplinate dall'art. 417 c.p.c. - Disparità, in presenza di diverse conoscenze tecniche e disponibilità economiche, fra le parti del processo che decidano di difendersi personalmente - Incidenza sul diritto del professionista alla retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

- Codice di procedura civile, art. 91, comma 4 [aggiunto dall'art. 13 comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 10], in relazione all'art. 82 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 40/2013;

letto il ricorso depositato da Zattin Enrico in data 14 gennaio 2013 avverso la sentenza n. 158/2012 depositata in data 21 dicembre 2012 e resa dal Giudice di Pace di Este nel procedimento n. 320/12;



rilevato che la sentenza impugnata, pur avendo totalmente accolto la domanda attorea, ha interamente compensato le spese legali ad eccezione che per il rimborso del contributo unificato;

rilevato che, l'unico motivo di doglianza spiegato con l'atto di appello, attiene all'omessa esplicita motivazione, del Giudice di primo grado, in ordine alla sussistenza dei gravi ed eccezionali ragioni che giustificano, come previsto dall'art. 92 c.p.c., la compensazione delle spese legali pur a fronte del totale accoglimento del ricorso proposto;

rilevato che, non essendo stato interposto appello dalla parte soccombente nel merito nel giudizio di primo grado, nella suddetta sentenza si è formato il giudicato interno in ordine alla domanda di annullamento del verbale emesso dalla Polizia Locale del Comune di Este;

rilevato che nel chiedere la riforma della sentenza di primo grado, l'appellante ha altresì eccepito la illegittimità dell'art. 91 c.p.c. in relazione all'art. 82 c.p.c. per violazione degli artt. 3 e 24 Cast. lamentando che, anche qualora il Giudice di Appello ritenesse fondato il gravame, dovrebbe fare applicazione di norme ritenute costituzionalmente illegittime poiché, liquidando le spese legali di primo grado, sarebbe vincolato a liquidare un valore non superiore a quello della causa (pari ad euro 153,96) così esponendolo, pur a fronte di una totale vittoria sulla domanda principale, alla soccombenza di fatto trovandosi esposto al totale pagamento del compenso del proprio difensore non potendo contare sul rimborso da porre a carico della parte totalmente soccombente;

rilevato che il ricorrente, pur potendo stare in giudizio personalmente visto che il valore della causa è inferiore ad euro 1.100,00 ex art. 82 c.p.c., ha scelto di difendersi mediante il patrocinio di un avvocato del libero foro;

rilevato che, a fronte di tali considerazioni, l'appellante ha eccepito l'illegittimità dell'art. 91 c.p.c. ultimo comma in relazione all'art. 82 c.p.c., come da ultimo modificato dalla legge n. 10/2012 di conversione del d.l. n. 212/2011 nella parte in cui obbliga il giudicante, nelle cause di valore inferiore ai 1.100,00 euro, a liquidare una somma non superiore al valore della causa che, nel caso di specie, appare essere di modestissima entità così da non rappresentare un serio ristoro delle spese che la parte ha dovuto affrontare, o che comunque affronterà, per ottenere un provvedimento totalmente a sé favorevole e che, essendo il relativo capo della sentenza non oggetto di impugnazione, non è più oggetto del contendere;

rilevato che la questione sollevata dall'appellante appare rilevante e non manifestamente infondata per i seguenti motivi:

Rilevanza

In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale eccepita si osserva: la doglianza sollevata dall'appellante con il suo ricorso in ordine all'omessa motivazione del Giudice di primo grado appare fondata poiché, dalla lettura della parte motiva della sentenza di primo grado, non si rinviene alcuna esplicita motivazione in ordine alla decisione di compensare integralmente le spese legali della parte risultata totalmente vittoriosa laddove invece l'art. 92 c.p.c., nella sua formulazione risultante dalla modifica operata dall'art. 45 comma 11 legge n. 69/2009, richiede espressamente che, a differenza che nella precedente formulazione laddove erano sufficienti giusti motivi, il Giudice possa compensare le spese solo a fronte della sussistenza di gravi ed eccezionali ragioni, di cui deve dare esplicita motivazione, mentre la sentenza nulla dice.

A fronte quindi della fondatezza dell'appello, questo Giudice dovrebbe, accolto il gravame, liquidare anche le spese del primo grado facendo però applicazione proprio dell'art. 91 c.p.c. oggetto di censura di costituzionalità dall'appellante. Al contrario, senza la previsione di cui all'art. 91 c.p.c., questo Giudice potrebbe liquidare le competenze del professionista della parte totalmente vittoriosa, da porre a carico della parte soccombente, senza essere vincolato al valore della causa (euro 153,96) e per di più potendo fare applicazione dei nuovi parametri di cui al D.M. n. 140/2012, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 agosto 2012, applicabili al presente giudizio così come statuito da Cass. Sez. Unite n. 17406 del 25 settembre 2012 la quale ha affermato che «... per ragioni di ordine sistematico e dovendosi dare al citato art. 41 del decreto ministeriale un'interpretazione il più possibile coerente con i principi generali cui è ispirato l'ordinamento, la citata disposizione debba essere letta nel senso che i nuovi parametri siano da applicare ogni qual volta la liquidazione giudiziale intervenga in un momento successivo alla data di entrata in vigore del predetto decreto e si riferisca al compenso spettante ad un professionista che, a quella data, non abbia ancora completato la propria prestazione professionale, ancorché tale prestazione abbia avuto inizio e si sia in parte svolta in epoca precedente, quando ancora erano in vigore le tariffe professionali abrogate...».

La rilevanza delle questioni sollevate dalla difesa dell'appellante in ordine alla possibilità di ottenere un giusto ristoro delle spese da sostenersi per la difesa tecnica, vanno anche lette alla luce delle ulteriori valutazioni effettuate sempre da Cass. Sez. Unite 17406/2012 laddove si osserva che «... Né varrebbe obiettare che detti elementi di valutazione attengono alla liquidazione del compenso dovuto al professionista dal proprio cliente, sembrando inevitabile che essi siano destinati a riflettersi anche sulla liquidazione giudiziale effettuata per determinare il *quantum* delle spese



processuali di cui la parte vittoriosa può pretendere il rimborso nei confronti di quella soccombente ...». Anche a parere del Supremo Collegio di legittimità, nella sua più autorevole composizione, il rimborso delle spese, sostenute per adire l'autorità giudiziaria dalla parte totalmente vittoriosa, è un valore meritevole di rilevanza giuridica.

In ultimo, in punto di rilevanza, va osservato che in ogni caso nelle cause di modestissimo valore come la presente, la liquidazione entro il valore della causa rappresenta, di fatto, una sanzione processuale per la parte che, pur agendo in giudizio con piena fondatezza delle proprie ragioni, lo abbia fatto valendosi della prestazione professionale di un avvocato.

Tale circostanza, nell'attuale quadro normativo, viene evidentemente intesa dal legislatore come una colpa che meriti di essere sanzionata dal punto di vista economico con un sostanziale addebito dei costi dell'opera del professionista, che a questo punto viene evidentemente considerato un vezzo, di cui la parte, totalmente vittoriosa, deve sopportare l'onere, laddove invece, volendo, avrebbe potuto farne a meno potendo stare in giudizio personalmente.

Non manifesta infondatezza

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, va osservato che il rimborso delle spese legali che la parte deve sostenere per retribuire il proprio difensore nel rivolgersi all'autorità giudiziaria chiedendo la tutela di un proprio diritto suppostamente violato, attengono in maniera immediata e diretta alla stessa possibilità della parte di poter far valere fondatamente avanti l'autorità giudiziaria le proprie ragioni e quindi rappresentano la concreta ed immediata attuazione dell'art. 24 Cost..

È indubbio che la scelta del legislatore di contenere, per le cause di un valore molto modesto e pari a non oltre 1.100 euro, le spese liquidabili a non oltre il valore massimo della causa, va letto avendo bene a mente che, fino al medesimo valore, la parte può stare in giudizio personalmente così che, astrattamente, essa potrebbe non dover sostenere alcuna spesa per la difesa tecnica cosicché, la scelta di farsi difendere da un professionista, si ridurrebbe, in ultima analisi, in una scelta personale, facoltativa e non obbligatoria, a fronte della quale il legislatore ha evidentemente inteso che la parte possa anche sopportarne i costi qualora preferisca usufruire dei servizi professionali di un avvocato.

Appare peraltro egualmente evidente che, laddove l'attore, non sia in possesso di specifiche conoscenze giuridiche che gli consentano anche solo di valutare l'opportunità di impugnare l'atto giuridico a sé sfavorevole mediante il ricorso ad un Giudice, come nel caso concreto, se non avesse avuto l'assistenza di un difensore verosimilmente non avrebbe saputo, o non lo avrebbe fatto con eguale incisività, quali elementi valorizzare per ottenere, come in effetti ha ottenuto con la sentenza qui impugnata, un provvedimento totalmente favorevole che ha definitivamente stabilito, con decisione non più impugnabile, che quel verbale era illegittimo per inesistenza della notifica dell'atto inviato al ricorrente ed appare quindi di immediata evidenza il danno che avrebbe patito se non avesse scelto di rivolgersi ad un legale per impugnare un atto che oggi deve definitivamente dirsi illegittimo.

Se quindi la possibilità di ottenere un provvedimento favorevole avanti ad un'autorità giudiziaria è indubbiamente, in parte, anche legata alla scelta se e da quale difensore farsi assistere in giudizio, poiché per esempio la scelta di un difensore specializzato nel settore per cui è causa anziché in materia differente incide in maniera immediata e diretta sulla possibilità di esporre correttamente all'autorità giudiziaria gli elementi di fatto e di diritto a sé favorevoli, appare evidente che il difendersi in giudizio in prima persona, o mediante il patrocinio di un professionista qualificato, non può essere considerato un elemento neutro al fine del formarsi del libero convincimento dell'autorità giudiziaria adita, neppure nelle cause di minor valore che non necessariamente involgono diritti di grado deteriore solo perché aventi un valore economico modesto.

D'altronde, che la difesa tecnica sia di per sé stessa un valore fondamentale nel nostro ordinamento, lo si evince anche da una lettura di sistema che si ricava dal complesso delle norme processuali, civili e penali, per cui il legislatore ha ritenuto di prevedere che la difesa tecnica sia obbligatoria.

Nel processo civile, infatti, vi sono solo tre eccezioni alla regola generale: la prima è rappresentata proprio dall'art. 82 comma 1 c.p.c., cioè nei procedimenti avanti al Giudice di Pace che abbiano un valore inferiore ai 1.100,00 (limite peraltro recentemente elevato dagli originari 516,00 euro), la seconda nel caso in cui la parte che agisce o resiste in giudizio possieda essa stessa la qualità necessaria per esercitare l'ufficio di difensore con procura presso il Giudice adito (art. 86 c.p.c.), l'ultima, disciplinata dall'art. 417 c.p.c., nelle cause in materia di lavoro di valore inferiore ai 129,11 euro.

Nel processo penale, evidentemente anche per i beni giuridici che sono coinvolti dall'esito del giudizio, il legislatore ha espressamente escluso la possibilità che, anche chi possiede le qualità tecniche necessarie, possa provvedere personalmente alla propria difesa stabilendo che la difesa tecnica è obbligatoria (art. 369-bis comma 2 lett. A c.p.p.) e istituendo altresì un sistema di elenchi tenuti dai Consigli degli ordini degli avvocati, che ne curano la formazione, a cui l'autorità giudiziaria possa attingere allorquando abbia necessità di compiere atti a cui debba assistere il difensore della persona sottoposta ad indagini e che ancora non abbia avuto la possibilità di nominarlo.



Altro elemento di contraddizione sistemica è rappresentato dal fatto che nelle cause disciplinate dagli artt. 409 c.p.c. e seguenti, pur di valore inferiore ai 129,11 euro dove quindi la parte potrebbe stare in giudizio personalmente, nessun vincolo è rivolto al Giudice al momento della decisione sul regolamento delle spese di lite visto che l'art. 91 c.p.c. richiama solo l'art. 82 c.p.c. e non l'art. 417 c.p.c. sicché, paradossalmente, in quel procedimento, se la parte invece di stare in giudizio personalmente si facesse assistere da un difensore, in caso di vittoria, potrebbe ottenere l'integrale ristoro delle spese legali con evidente disparità di trattamento con chi si trovi in analoga posizione processuale, ovvero di totale vittoria, ma abbia chiesto la tutela di un diritto che appartenga alla cognizione del Giudice di Pace anziché del Giudice del Lavoro. Appare evidente che, dalla visione complessiva che si ricava dall'esame dei due sistemi processuali, pur ciascuno con le sue peculiarità, si evince che l'ordinamento riconosce come bene fondamentale ed insopprimibile quello della difesa tecnica, intesa come patrocinio delle altrui ragioni avanti al Giudice terzo ed imparziale, diretta applicazione dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 C.E.D.U. e che la deroga debba necessariamente rappresentare un'eccezione assoluta.

Va valorizzato, al fine di evidenziare il contrasto delle norme censurate con il disposto dell'art. 24 Cost., che la norma costituzionale di riferimento, che prevede che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» non fa distinzione, per riconoscere il diritto all'azione, in base al valore economico del diritto di cui si chiede tutela avanti l'autorità giudiziaria.

Porre il cittadino, nel decidere se ricorrere all'autorità giudiziaria per la tutela di un diritto suppostamente leso di valore inferiore ai 1.100,00 euro, nella condizione di effettuare una operazione di comparazione tra il costo per adire l'autorità giudiziaria con l'ausilio di un difensore, culturalmente attrezzato e professionalmente qualificato e che anche in caso di vittoria la parte si dovrà interamente retribuire così vanificando l'effetto favorevole della pronuncia che riconosca la bontà della domanda giudiziale, piuttosto che difendersi da sé solo, con tutti i rischi che l'ignoranza dei tecnicismi del processo possa portare ad un esito infausto della domanda, rappresenta da sé solo una palese violazione dell'art. 24 Cost., oltre che dell'art. 3 Cost., per la disparità che si creerebbe laddove, tra le due parti del processo che decidessero entrambe di difendersi da sé sole, l'una avesse la padronanza delle norme che regolano lo svolgersi del processo avanti al Giudice adito mentre l'altra no o l'una potesse permettersi di sostenerne comunque e a prescindere la relativa spesa economica e l'altra no. A tale carenza di conoscenze tecniche della parte potrebbe sopperire infatti l'assistenza tecnica offerta da un avvocato del libero foro il cui compenso però, di fatto, potrebbe non trovare ristoro, anche in caso di piena vittoria, laddove venisse liquidato, al massimo, il valore della causa, che nel presente procedimento ammonta ad euro 153,96, poiché appare di solare evidenza che nessun professionista potrebbe accettare di patrocinare un cliente, fosse anche davanti ad un Giudice di Pace e per una causa dal valore sicuramente molto modesto, a fronte di un compenso di euro 153,96.

Facendo applicazione dei nuovi parametri, il Giudicante, ritiene di poter sicuramente contenere entro valori minimi il compenso del professionista in ragione del modesto valore della causa, ma in nessun caso liquiderebbe la somma di euro 153,96, somma che appare davvero eccessivamente esigua per rappresentare un giusto ristoro delle spese che la parte sosterrà per essersi rivolta al professionista, professionista che deve necessariamente ricevere una remunerazione che sia rispettosa della difficoltà e della qualità del servizio reso e quantificata a mente dell'art. 2233 comma 2 c.c. e dall'art. 13 della nuova legge sull'ordinamento professionale forense pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 18 gennaio 2013 pena, in caso contrario, di una manifesta violazione dell'art. 36 Cost. poiché è indubbio che liquidare all'avvocato, che in ultima analisi altro non è che un lavoratore, la somma di 153,96 euro per la sua prestazione lavorativa non appare essere comunque una «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro...».

In sostanza limitare la discrezionalità del Giudice nella liquidabilità delle spese legali al valore della presente causa equivarrebbe, per l'appellante, o a rinunciare preventivamente all'assistenza tecnica oppure a sobbarcarsene interamente il costo a prescindere dall'esito della causa che nel presente procedimento lo ha già visto totalmente vittorioso con sentenza passata in giudicato nel merito della domanda principale.

Anche il tentativo di dare alle norme citate una lettura costituzionalmente orientata, prima di investire della questione la Corte Costituzionale, come affermato fin dalla sentenza n. 149 del 1994 Corte Cost., non appare utilmente perseguibile.

Il testo letterale della norma sospettata di illegittimità costituzionale, peraltro novellata di recente dalla legge n. 212/2011, non consente di conferirle un significato differente da quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore il quale ha, al contrario, fatto rientrare addirittura le spese vive sostenute dalla parte nel limite massimo della liquidabilità delle spese legali da parte del Giudice.



P.Q.M.

Il Giudice monocratico in funzione di Giudice di Appello dubita della legittimità costituzionale dell'art. 91 c.p.c. in relazione all'art. 82 c.p.c. per la violazione degli artt. 3 e 24 Cost.;

Letto l'art. 23 legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e l'art. 295 c.p.c.

Rimette gli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del procedimento in attesa della decisione nel giudizio ad quem.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Padova, 28 febbraio 2013

Il Giudice: BERTOLA

13C00389

N. 262

*Ordinanza del 7 agosto 2013 emessa dal Tribunale di Imperia
nel procedimento penale a carico di Bulzomì Carmelo*

Reati e pene - Previdenza e assistenza - Reati di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Sanzione penale - Denunciata mancata previsione di una soglia di punibilità - Disparità di trattamento rispetto al reato di omesso versamento di ritenute fiscali.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, art. 2, comma 1-*bis*, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento indicato in epigrafe nei confronti di Bulzomì Carmelo, nato a Torino il 1/8/1966 difeso di ufficio dall'Avvocato Ingrid Mamino del Foro di Imperia, all'udienza del 7/8/2013 ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. La questione che si sottopone al giudizio della Corte. Rilevanza.

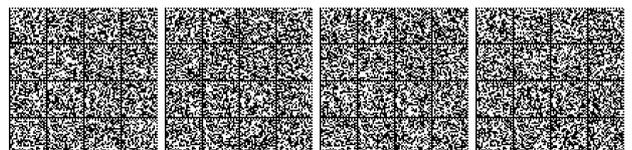
Con decreto in data 4/7/2011 il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Imperia ha disposto la citazione a giudizio di Bulzomì Carmelo per rispondere del reato di cui all'art. 2 comma 1-*bis* D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983 per avere, quale datore di lavoro, omesso di versare all'I.N.P.S. le trattenute sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti, per un totale di € 24,00 (Euro ventiquattro//00).

Nella contumacia dell'imputato, il Pubblico Ministero ha prodotto il prospetto inadempienze trasmesso dall'I.N.P.S. Il Giudice, all'esito, ha richiesto informazioni all'I.N.P.S. - sede di Imperia.

Ciò premesso, questo Giudice dubita della legittimità costituzionale della norma in esame, in relazione all'art. 3 della Costituzione, parametrando la stessa al disposto dell'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000, che disciplina in modo diverso una fattispecie da ritenersi — come si argomenta oltre — del tutto identica.

L'art. 1 comma 1-*bis* D.L. 463/83, conv. dalla l. 638/83, dispone che “L'omesso versamento delle ritenute di cui al comma 1 (ovvero le ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti) è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a € 1.032,00”.

L'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000 dispone invece che “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore ad € 50.000,00 per ciascun periodo di imposta”.



La lesione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si verifica a seguito della previsione di una — notevole — soglia di punibilità nella seconda norma, soglia che non è invece prevista dalla prima, con la conseguenza di punire con la sanzione penale (e con una sanzione non esigua, se si considera che si tratta di un delitto, punito con pena detentiva e pecuniaria) il datore di lavoro che ometta il versamento di ritenute previdenziali di minima o anche irrisoria entità (anche di poche decine di Euro, come avviene nella fattispecie in esame); e di non punire invece il datore di lavoro sostituto di imposta che, in una situazione identica sotto il profilo della somma non versata e/o dell'entità dell'imponibile (in questo caso la retribuzione lorda), non versi l'importo delle ritenute fiscali operate.

Evidente, innanzitutto, che la questione come sopra riassunta è rilevante nel presente giudizio, in cui l'importo omesso è pari ad € 28, corrispondente ad una ritenuta previdenziale operata su una retribuzione lorda di circa € 308 (1) e non risultando che nel medesimo periodo di imposta vi siano state altre omissioni del versamento delle ritenute previdenziali. Il fatto contestato, pur se di disvalore assai esiguo, integra comunque in assenza di soglie di punibilità il reato di cui all'art. 2 cit. Se fosse invece prevista (come per l'art. 10-bis cit.) una soglia di punibilità, l'omissione contestata all'odierno imputato, non sarebbe rilevante sotto il profilo penale, e ciò: sia se si consideri quale parametro di riferimento l'entità dell'omissione (ben inferiore, come detto, a 50.000 Euro); sia se si consideri invece il corrispondente presupposto di imposta, ovvero l'imponibile fiscale determinato dalla retribuzione lorda, su cui viene operata da un lato la ritenuta fiscale e dall'altro la ritenuta previdenziale e assistenziale: su una retribuzione di € 304 la ritenuta fiscale sarebbe ovviamente, parimenti, inferiore ad € 50.000.

Dalla risoluzione della questione di costituzionalità qui sollevata dipende quindi l'opzione tra la condanna dell'imputato (sempre che se siano integrati gli elementi costitutivi del reato contestato) e la sua assoluzione, con la formula — in caso di accoglimento — “perché il fatto non è previsto dalla legge come reato”.

2. Non manifesta infondatezza. Premessa sul precedente della Corte.

Non sfugge allo scrivente che la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 206 dell'11/6/2003 — e pertanto in tempi relativamente recenti — è già intervenuta su questione per molti versi analoga, ritenendola manifestamente infondata. Si trattava, in particolare, della questione relativa alla legittimità costituzionale della medesima norma oggi in esame, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., parametrata alla fattispecie dell'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro quale sostituto di imposta, che era in precedenza prevista come reato dall'art. 2 D.L. 429/82, conv. nella l. 516/82, ma abrogato dall'art. 25 d.lgs. 74/2000.

La Corte argomentò ritenendo che le due situazioni messe a confronto (l'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro sostituto di imposta da un lato; l'omesso versamento delle ritenute previdenziali operata dal datore di lavoro dall'altra) non erano omogenee perché gli obblighi tributari e gli obblighi previdenziali di cui si tratta sono correlativi ad interessi diversi e perché “il mancato adempimento dell'obbligo di versamento dei contributi previdenziali determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38)”.

Oggi il panorama legislativo è mutato, in quanto è stato introdotto nel d.lgs. 74/2000 il citato art. 10-bis, che punisce nuovamente la fattispecie presa quale parametro di comparazione nell'ordinanza di rimessione esaminata dalla Corte. Ma non è certo per tale motivo che si sottopone nuovamente la questione, giacché semmai le due situazioni, sotto il profilo penale, si sono avvicinate e non allontanate.

Si ritiene peraltro che l'ordinanza n. 206/2003 della Corte si fondi su presupposti erronei sia sotto il profilo giuridico che fattuale. E pertanto si richiede che la Corte, *melius re perpensa*, riconsideri la questione.

Le esigenze di maggiore e più incisiva tutela nel caso in cui siano omessi i versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali sembrano basarsi, sotto il profilo giuridico, sulla costruzione del reato di cui all'articolo 2, comma 1-bis, cit., come una fattispecie specifica del reato di appropriazione indebita, per la cui integrazione è naturalmente irrilevante l'entità o il valore del denaro o di altra cosa mobile altrui oggetto dell'apprensione.

Corollario fattuale di tale ricostruzione è quello secondo cui l'omesso versamento delle ritenute (che consisterebbero in somme di denaro già entrate nel patrimonio del lavoratore, da cui l'"altruità" necessaria per configurare un'appropriazione) cagioni un danno al lavoratore le cui ritenute non sono state versate.

E (probabilmente) in applicazione di entrambi tali corollari la Corte Costituzionale ha ritenuto nell'ordinanza 206/2003 che la fattispecie censurata risponda ad esigenze di tutela dei lavoratori subordinati e, segnatamente, della loro posizione contributiva e previdenziale.

Ma ritenere che la norma sia ispirata ad esigenze di tutela della situazione previdenziale del (singolo) lavoratore subordinato contrasta, da una parte, con una corretta costruzione giuridica della fattispecie, dall'altra con il disposto dell'art. 1126 c.c. e con la stessa prassi (legalmente orientata) degli Uffici I.N.P.S.

(1) La ritenuta previdenziale da operarsi sulla retribuzione è infatti pari, attualmente, al 9,19%.



3. Critica della ricostruzione della norma in esame come fattispecie speciale di appropriazione indebita.

Come già accennato, secondo opinione assai diffusa, l'omesso versamento delle ritenute previdenziali (e non invece — non è ben chiara la motivazione — di quelle fiscali) operate dal datore di lavoro costituirebbe una forma di appropriazione indebita, vuoi considerando l'art. 2 comma 1-*bis* cit. una norma speciale rispetto all'art. 646 c.p., vuoi addirittura ritenendo che via sia concorso formale tra le due norme penali.

Il tema della natura appropriativa della condotta di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, era lambito anche dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28/5/2003 n. 27641 (Silvestri), a proposito della configurabilità dell'art. 2, commi 1 e 1-*bis*, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito dalla legge 11 novembre 1983, n. 683, in assenza del materiale esborso delle relative somme dovute al dipendente a titolo di retribuzione.

La conclusione raggiunta, nel senso che il reato non è configurabile a carico del datore di lavoro nel caso di mancata corresponsione della retribuzione ai dipendenti, veniva in tale decisione sostenuta, oltre che sulla base del riferimento testale alle "ritenute operate", sui rilievi: "che il legislatore con l'articolo 2 del decreto-legge n. 463 del 1983 ha inteso reprimere non il fatto omissivo del mancato versamento dei contributi, ma il più grave fatto commissivo dell'appropriazione indebita da parte del datore di lavoro di somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti"; "che quindi l'obbligo di versare le ritenute nasce solo al momento della effettiva corresponsione della retribuzione, sulla quale le ritenute stesse debbono essere operate"; che, "ove così non fosse, la differenza di trattamento tra le due fattispecie sarebbe del tutto irragionevole e potrebbe dare adito a dubbi di legittimità costituzionale"; che al contrario "tale differenza di trattamento si giustifica perfettamente se si considera che il legislatore ha chiaramente assimilato il mancato versamento delle ritenute previdenziali e assicurative al delitto unito dall'articolo 646 del codice penale la cui pena edittale — non certamente per un caso — è assolutamente identica".

A giustificazione di tale ultima asserzione, la sentenza Silvestri si limitava tuttavia a fare rimando alle considerazioni di Cass. Pen. Sez. 3, n. 39178 del 05/10/2001, Romagnoli, relativa all'omesso versamento di ritenute fiscali operate alla fonte sui redditi da lavoro dipendente, già sanzionato (come visto) dall'art. 2 D.L. 429/82, conv. nella l. 516/82, nella quale si concludeva nel senso che tale condotta non poteva trovare inquadramento e sanzione nell'art. 646 c.p.

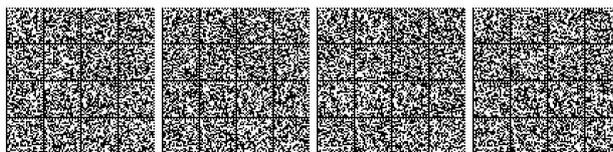
Per affermare ciò, partiva dalla premessa che occorre distinguere tra l'ipotesi del datore di lavoro debitore in proprio verso l'amministrazione finanziaria — in relazione alla quale l'omesso pagamento non costituisce appropriazione indebita per difetto del requisito dell'altruità — e l'ipotesi del datore di lavoro tenuto al pagamento di un debito altrui, come nel caso di quote di contributi previdenziali trattenute sulla retribuzione, in cui — si sosteneva — il mancato versamento integra invece appropriazione indebita.

Riprendendo le argomentazioni di Cass. Pen. Sez. Unite, 20/10/2011 (dep. 2012) n. 37954 (su cui v. oltre), si osserva peraltro che il riferimento alla "appropriazione indebita" ad opera del datore di lavoro delle somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti per il pagamento di oneri previdenziali, contenuto nella sentenza Silvestri, appare estremamente indiretto, ed assume nell'economia della decisione un valore meramente, per così dire, sostanziale.

La materia viene ripresa l'anno successivo, nuovamente, dalle Sezioni Unite, 27/10/2004 n. 1327 (Li Calzi), che vanno di contrario avviso.

In relazione alla specifica questione posta al suo esame, relativa alle ritenute da versare alla Cassa edile, la pronuncia evidenzia che il meccanismo previsto per il pagamento alla Cassa da parte del datore di lavoro e il conseguente diritto dei lavoratori ad ottenere da questa la corresponsione delle somme dovute — per ferie, festività e gratifiche natalizie — integra una delegazione di pagamento; la Cassa non diviene quindi obbligata nei confronti del lavoratore con il mero sorgere del rapporto di lavoro, bensì solo con il pagamento, da parte del datore di lavoro, delle somme stesse. E ciò, si aggiunge, a differenza di quanto avviene per l'I.N.P.S. in relazione al pagamento delle relative spettanze al lavoratore, nelle quali - come meglio si vedrà, c'è piena automaticità. E ciononostante (e in questo caso dall'omissione il lavoratore subisce un serio danno diretto) ritengono le Sezioni Unite che non sussista "altruità" e quindi (deve aggiungersi: in assenza di una norma che punisca specificamente l'omissione in argomento) illiceità penale.

Tentando, poi, di mettere ordine nella contraddittoria elaborazione giurisprudenziale in materia di somme a vario titolo trattenute, la sentenza Li Calzi osserva che non sono condivisibili gli orientamenti che ritengono sussistere il requisito dell'altruità delle somme ritenute o trattenute alla fonte (specificamente: trattenute di somme da versare alla Cassa Edile e ritenute previdenziali), perché detti orientamenti non sono coerenti con il principio affermato per la fattispecie delle ritenute sulle retribuzioni effettuate dal datore di lavoro a favore dell'erario, in realtà analoga e in relazione alla quale era al contrario già costantemente esclusa la configurabilità del reato di appropriazione indebita, sia a danno dei lavoratori dipendenti sia nei confronti dello Stato, proprio sul presupposto della mancanza del requisito dalla "altruità" delle somme trattenute.



Rileva la Corte che, se la ragione per la quale è esclusa dalla costante giurisprudenza la “altruità” della somma trattenuta per il versamento all’Erario risiede nella liberazione del lavoratore dall’obbligo del pagamento del tributo, a maggior ragione dovrebbe escludersi la sussistenza di tale requisito nel caso delle trattenute sulla retribuzione da versarsi alla Cassa edile e delle ritenute per contributi previdenziali, atteso che anche in questo caso l’obbligazione grava, dal suo nascere ed anche per la quota spettante al lavoratore, unicamente sul datore di lavoro.

In realtà — prosegue la sentenza Li Calzi —, la posizione del datore di lavoro-sostituto d’imposta è completamente sovrapponibile a quella del datore di lavoro che effettua le trattenute sulle retribuzioni per riversarle alla Cassa edile, e, a maggior ragione, a quella del datore di lavoro che effettua le ritenute dei contributi previdenziali. In ciascuno di detti casi, difatti, si è in presenza di un “accantonamento” di una somma determinata di denaro, finalizzata ad un fine determinato, da versarsi ad un terzo alle scadenze stabilite.

Siffatte ipotesi — rimarca la sentenza — sono accomunate dalla caratteristica dell’obbligo del datore di lavoro di corrispondere al lavoratore la retribuzione al netto di “ritenute” a vario titolo effettuate (“per debito di imposta, per contributi previdenziali, in forza di accordi economici o di contratti collettivi”), e sono inoltre tutte egualmente connotate dalla circostanza che “il denaro oggetto dell’appropriazione è rappresentato da una quota ideale del «patrimonio» del possessore, indistinta da tutti gli altri beni e rapporti che contribuiscono a costituirlo”. La somma trattenuta o ritenuta resta, in altri termini, nella esclusiva disponibilità del datore di lavoro-possessore, non soltanto perché non è mai materialmente versata al lavoratore, ma soprattutto perché mai può esserlo, avendo il dipendente soltanto il diritto di percepire la retribuzione al netto delle trattenute effettuate alla fonte dal datore di lavoro.

Le “trattenute”, perciò, si risolvono “in una operazione meramente contabile diretta a determinare l’importo della somma che il datore di lavoro è obbligato a versare, in base ad una norma di legge o avente forza di legge, alla scadenza pattuita in conseguenza della corresponsione della retribuzione”.

Al contrario — conclude la sentenza Li Calzi — in tutti i casi trattati dalla giurisprudenza e pacificamente ritenuti riconducibili all’appropriazione indebita, il denaro o la cosa mobile di cui l’agente si appropria, “non fanno mai parte *ab origine* del patrimonio del possessore”, ma vi entrano “*ab extrinseco*”, e con esso patrimonio non si confondono perché connotati da un vincolo specifico di destinazione; sicché di tali beni può dirsi che restano di “proprietà” diretta od indiretta di altri.

Dopo detta sentenza, il contrasto di giurisprudenza non si era tuttavia del tutto sopito. Da un lato si pongono, infatti, numerose pronunce che in fattispecie simili o analoghe, richiamando la sentenza Li Calzi, escludono la sussistenza dell’appropriazione indebita. Dall’altro militano, invece, Cass. Pen. Sez. 2, 7/2/2008 n. 8023, La Tona (non massimata) e Cass. Pen. Sez. 2, 18/4/2007 n. 23034, Alfieri (non massimata), che, occupandosi di contestazioni relative, rispettivamente, all’omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali alla competente gestione dell’I.N.P.S. ed all’omesso versamento alla Cassa edile delle somme trattenute a tale titolo sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti, affermano la sussistenza del delitto di appropriazione indebita, non facendo menzione delle Sezioni Unite Li Calzi, ma rifacendosi invece direttamente ad orientamenti precedenti; nonché Cass. Pen. Sez. 2, 18/3/2009 n. 19911, Montanucci, che ravvisa il delitto in questione nella condotta del datore di lavoro che omette di accantonare, e di versare all’INPS, le somme trattenute a titolo di trattamento di fine rapporto spettante al lavoratore, sull’assunto che i principi della sentenza Li Calzi, concernenti l’accantonamento di trattenute non aventi natura contributiva previdenziale e assistenziale, non riguardano la fattispecie in esame.

Sul punto sono infine nuovamente intervenute le Sezioni Unite, con la citata pronuncia, 20/10/2011 (dep. 2012) n. 37954, che dopo avere nuovamente riassunto i termini della questione, con ampie citazioni della sentenza Li Calzi (2) criticano le discordi sentenze successive, argomentando come segue: “Alla luce degli argomenti posti a fondamento della sentenza Li Calzi, è però evidente che allorché le Sezioni semplici hanno inteso sostenere, implicitamente o espressamente, che i principi in essa affermati non si riferivano all’omesso versamento di somme trattenute in vista dell’adempimento di obblighi di natura contributiva, previdenziale e assistenziale, hanno obliterato quanto a chiare lettere affermato in detta sentenza a proposito della comune connotazione alla stregua di somme mai uscite dal patrimonio del datore di lavoro delle trattenute imputabili a debiti retributivi, contributivi o d’imposta; della identica natura di accantonamenti puramente contabili della registrazione di tali trattenute; delle analoghe conseguenze che se ne dovevano trarre in punto di non configurabilità dell’appropriazione indebita per difetto del requisito dell’altruità degli importi trattenuti, trattandosi di somme non confluite dall’esterno nel patrimonio dell’obligato con tale vincolo di destinazione, ma in quello sin dall’origine comprese. Tanto posto, ritiene il Collegio che non vi sono ragioni per dissentire, in ipotesi quali quella in esame, dagli approdi raggiunti delle Sezioni Unite con la sentenza Li Calzi”.

(2) Il presente paragrafo si fonda in gran parte sulle argomentazioni di tale pronuncia delle Sezioni Unite n. 37954/2012, cui si rinvia anche per più puntuali citazioni dei precedenti.



Può pertanto affermarsi che, secondo il diritto vivente, pienamente da condividere e sancito da ripetute pronunce delle Sezioni Unite penali, come sopra già riportato “la posizione del datore di lavoro-sostituto d’imposta è completamente sovrapponibile a quella del datore di lavoro che effettua le trattenute sulle retribuzioni per riversarle alla Cassa edile, e, a maggior ragione, a quella del datore di lavoro che effettua le ritenute dei contributi previdenziali”.

Ciò basterebbe, almeno sotto il profilo della ricostruzione giuridica, per affermare l’irragionevolezza di una così evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie.

4. Insussistenza di danni per il lavoratore.

Non solo l’omesso versamento delle ritenute previdenziali non comporta alcuna appropriazione di somme che non sono mai entrate nel patrimonio altrui, né del lavoratore, né in quello dell’I.N.P.S. Ma vi è altresì assoluta indifferenza per il lavoratore in relazione al versamento o meno delle ritenute, in maniera del tutto analoga a quella del mancato versamento delle ritenute fiscali.

L’art. 2116 c.c. sancisce infatti il principio di autonomia della prestazione previdenziale dall’effettivo pagamento dei contributi, disponendo che “Le prestazioni indicate nell’articolo 2114 (Previdenza ed assistenza obbligatorie) sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l’imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali.

Nei casi in cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l’imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro”.(3)

Ciò è possibile in quanto non sussiste tra il datore di lavoro, il lavoratore alle sue dipendenze e l’ente previdenziale un unico rapporto giuridico trilaterale ma, come osservato dalla giurisprudenza(4), plurimi rapporti bilaterali tra loro indifferenti gli uni alle vicende patologiche degli altri e, specificamente: *a)* un rapporto contributivo tra datore di lavoro ed ente previdenziale (rapporto tra assicuratore ed assicurante); *b)* un rapporto previdenziale riguardante l’erogazione delle prestazioni, esistente tra l’istituto previdenziale ed il lavoratore dipendente (rapporto tra assicuratore ed assicurato); *c)* un rapporto tra il lavoratore ed il datore di lavoro (rapporto tra assicurato ed assicurante).

Il sistema in esame è stato considerato, incidentalmente, da una pronuncia della Corte Costituzionale (5) secondo cui costituisce “una fondamentale garanzia per il lavoratore, intesa a non far ricadere su di lui il rischio di eventuali inadempimenti del datore di lavoro in ordine agli obblighi contributivi, e rappresenta un logico corollario delle finalità di protezione sociale inerente ai sistemi di assicurazione obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.”

Questo Giudice ha comunque ritenuto opportuno richiedere informazioni alla Direzione Provinciale dell’I.N.P.S. di Imperia, nei seguenti termini: “se in caso di mancato pagamento delle ritenute previdenziali da parte del datore di lavoro, vengano di fatto riconosciute al lavoratore le relative prestazioni previdenziali ai sensi dell’articolo 2116 del Codice Civile, ovvero sussistano ostacoli, giuridici o di fatto, a tale riconoscimento.”

Nella risposta, si comunica che “nel caso di mancato pagamento della quota trattenuta dal datore di lavoro, al lavoratore sono comunque riconosciute le prestazioni previdenziali.”

5. Conseguente irragionevolezza della differenza di trattamento.

Venuta meno la suddetta ricostruzione, il mancato versamento costituisce, in entrambi i casi, l’inadempimento di un debito del datore di lavoro.

La previsione dell’art. 2 cit. si rivela pertanto come una norma che assicura una tutela penale all’ente previdenziale in misura più favorevole rispetto allo Stato, differenza che non trova alcuna ragionevolezza.

Ritornando alle argomentazioni della Corte Costituzionale dell’ordinanza n. 206/2003, si è già detto che non sussiste un rischio di pregiudizio per il lavoratore. La Corte osserva poi, correttamente, che “gli obblighi tributari e quelli previdenziali di cui si tratta, pur rientrando nell’ampia categoria delle obbligazioni pubbliche (sono) correlativi ad interessi diversi, rispettivamente presi in considerazione dai due diversi precetti costituzionali di cui agli articoli 53 e 38 della Costituzione”.

Ma, appurato che si tratta in entrambi i casi di entrate finalizzate a sostenere spese pubbliche, occorre verificare se sussista un ragionevole motivo per cui l’una spesa (quella volta ad assicurare i mezzi economici necessari per provvedere ai benefici assistenziali e previdenziali a favore dei lavoratori) debba trovare maggiore tutela penale dell’altra (quella “pubblica” più generalmente detta). Ed un ragionevole motivo non appare ravvisabile, sussistendo altre spese “pubbliche” meritevoli almeno di pari tutela (si pensi, per tutte, a quella sanitaria).

(3) Nell’ipotesi in cui il credito vantato dal lavoratore dipendente sia prescritto, vi è la possibilità che sia costituita, nei suoi confronti, una rendita vitalizia, secondo quanto previsto dall’articolo 13 della legge 1338/1962.

(4) Si vedano, in tal senso: Cassazione Civile, Sezioni Unite, ord. 683/2003; Corte di Cassazione, sez. V, n. 3339/2004.

(5) Corte Costituzionale, sentenza 347/1997.



E — va aggiunto — la previsione della fattispecie penale per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali a prescindere da qualunque soglia di punibilità non può certo derivare dalla maggiore meritevolezza di tutela del patrimonio dell'I.N.P.S. (e della correlativa spesa per le finalità sopra indicate), non solo perché — come appena affermato — non si ravvisano ragionevoli motivi per assicurare tale maggior tutela, ma anche tenuto conto che i contributi direttamente a carico del datore di lavoro adempiono alla stessa finalità ed hanno identica natura, ma che ciononostante l'omesso versamento della quota di contributi a carico del datore di lavoro (ovvero quella di maggior peso) è stata depenalizzata dalla l. 689/1981 (6)

Deve concludersi che un così differente trattamento tra due fattispecie (si porta, quale esempio estremo: l'omesso versamento di ritenute fiscali pari a 50.000 Euro in un periodo di imposta, privo di rilevanza penale; l'omesso versamento di ritenute previdenziali pari a 10 Euro, nel medesimo periodo, punito con la reclusione e la multa) appare manifestamente privo di qualsiasi ragionevolezza e, come tale, fortemente lesivo del principio di uguaglianza.

6. Individuazione della soglia di punibilità.

Accertata — sulla base delle superiori argomentazioni — l'assoluta irragionevolezza della previsione di una soglia di punibilità non esigua ai sensi dell'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000 e, invece, dell'assenza di qualsiasi soglia nell'art. 2 comma 1-*bis* D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983; ritenuta, pertanto, la necessità di un intervento della Corte che ne dichiari l'illegittimità, si pone il serio problema di individuare una soglia.

Si è coscienti, infatti, che la Corte non può sostituirsi al legislatore nell'individuare la soglia "più adeguata".

Ed allora, delle due l'una:

1) o è possibile individuare tale soglia adottando un parametro oggettivo parametrabile a quello che porta alla determinazione della soglia di € 50.000 per le omesse ritenute fiscali; ed allora potrà ritenersi non manifestamente infondata la norma in esame nella parte in cui non prevede detta soglia di punibilità così individuata;

2) oppure tale operazione risulta impossibile, ed allora, ferma la necessità sopra ritenuta, non potrà che ritenersi la norma incostituzionale *tout court*.

Ritiene lo scrivente, nella presente ordinanza, che non possa percorrersi la strada sopra indicata sub 1).

Deve innanzitutto escludersi che possa individuarsi, quale soglia di punibilità per l'art. 2 comma 1-*bis*, lo stesso importo non versato (€ 50.000). Assai rari sono i casi in cui vi sono omissioni tale entità — sempre calcolate in ragione di anno — nel versamento di ritenute previdenziali, mentre si registrano nella prassi omissioni nel versamento di ritenute alla fonte superiori ad € 50.000; seguire tale strada porterebbe ad una quasi generalizzata depenalizzazione del reato di cui all'art. 2 comma 1-*bis*, incorrendo nel vizio opposto di legittimità costituzionale.

Il motivo di tale differenza sta nel fatto che il parametro di riferimento iniziale per calcolare la soglia di punibilità non è l'"importo soglia", ma è il presupposto di imposta, ovvero l'imponibile fiscale determinato dalla retribuzione lorda, su cui viene operata la ritenuta, da un lato fiscale e dall'altro previdenziale.

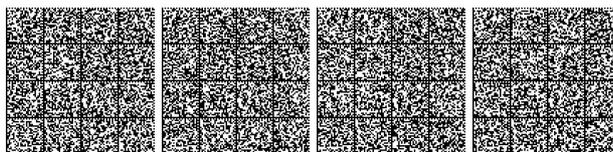
Ora, partendo dal *tertium comparationis*, ovvero dalla ritenuta alla fonte del datore di lavoro sostituito di imposta, il problema che si pone è ovviamente dato dal fatto che l'importo delle retribuzioni, che porterebbero a ritenute pari ad € 50.000, non è determinabile in misura fissa, poiché l'imposta è progressiva, con aliquote variabili tra il 23% ed il 43%. In particolare, la stessa è pari al 23% per retribuzioni fino ad € 15.000, al 27% nello scaglione di reddito tra € 15.001 ed € 28.000, al 38% nello scaglione tra € 28.001 ed € 55.000, al 41% nello scaglione tra € 55.000, ed € 75.000, al 43% sopra ad € 75.000.

Pertanto, l'importo delle retribuzioni su cui sono state operate le ritenute non versate (ovvero l'imponibile fiscale) per un ammontare di queste ultime pari ad € 50.001 — rilevante penalmente — sarà minore qualora si tratti di un minor numero di dipendenti con retribuzioni alte, maggiore qualora invece si tratti di un numero maggiore di dipendenti, con retribuzioni inferiori.

Ciò posto, ritiene lo scrivente che, per quanto possa apparire ragionevole prendere a riferimento le retribuzioni medie, si tratterebbe pur sempre di un intervento nella norma di natura discrezionale, spettante al legislatore.

Ed in assenza di parametri oggettivi e fissi di riferimento, dovrà concludersi che nella materia un intervento correttivo della Corte non appare praticabile.

(6) Non si affronta il problema della supposta disparità di trattamento tra le due fattispecie del mancato versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (mero illecito amministrativo) e di quelli a carico del lavoratore, oggetto di ritenute alla fonte (illecito penale); ci si limita ad evidenziare che in questo caso si tratta — si — di due fattispecie diverse, perché nel primo caso il datore di lavoro omette di pagare un debito proprio e nell'altro caso un debito del lavoratore, al cui pagamento egli è obbligato quale datore di lavoro. Solo nel secondo caso il legislatore conferisce al datore di lavoro il compito di pagare un debito altrui e si tratta di situazione che lo stesso legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può ritenere meritevole di maggiore tutela.



Ciò non fa venir meno l'ingiustificata disparità di trattamento in senso deteriore, per i motivi sopra esposti, del datore di lavoro che ometta il versamento di ritenute previdenziali per importi esigui rispetto al datore di lavoro sostituto di imposta che ometta il versamento di analoghe ritenute fiscali. Dovendosi pertanto concludere per l'illegittimità costituzionale della norma in esame.

In tal senso, si ritiene, in conclusione, rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. L. 87/1953

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1-bis D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983.

Sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Imperia, 7 agosto 2013

Il Giudice: COLAMARTINO

13C00390

N. 263

*Ordinanza del 7 agosto 2013 emessa dal Tribunale di Imperia nei procedimenti penali riuniti
a carico di Molinari Linda e Cavaliere Beatrice*

Reati e pene - Previdenza e assistenza - Reati di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti - Sanzione penale - Mancata previsione che il fatto sia punito solo qualora l'ammontare delle ritenute non versate sia superiore a 18.485 euro per ciascun periodo di imposta - Disparità di trattamento rispetto al reato di omesso versamento di ritenute fiscali.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, art. 2, comma 1-bis, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

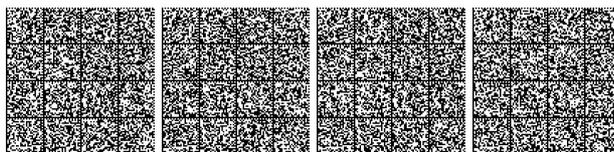
Letti gli atti dei procedimenti riuniti indicati in epigrafe nei confronti di Molinari Linda, nata a Torino il 30/1/1970, difesa di ufficio dall'Avvocato Giancarlo Bongiorno Gallegra del Foro di Genova e di Cavaliere Beatrice, nata a Sanremo il 13/11/1973, difesa di ufficio dall'Avv. Nicola Ditta del Foro di Imperia, all'udienza del 7/8/2013 ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. La questione che si sottopone al giudizio della Corte. Rilevanza.

Con decreto in data 20/4/2011 il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Imperia ha disposto la citazione a giudizio di Molinari Linda per rispondere del reato di cui all'art. 2 comma 1-bis D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983 per avere, quale datore di lavoro, omesso di versare all'I.N.P.S. le trattenute sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti, per un totale di € 1.544,00.

Il Pubblico Ministero ha prodotto il prospetto inadempienze trasmesso dall'I.N.P.S.

È quindi stato sentito un teste indicato dalla Difesa e l'imputata si è sottoposta ad esame.



All'esito, all'udienza del 25/3/2013 la Difesa ha depositato memoria sollevato eccezione di legittimità costituzionale della norma in contestazione.

Con decreto in data 5/9/2012 a seguito di opposizione a decreto penale di condanna il G.I.P. presso il Tribunale di Imperia ha disposto la citazione a giudizio di Cavaliere Beatrice, per rispondere del medesimo titolo di reato in relazione all'omesso versamento di ritenute previdenziali pari ad € 1.804.

Con memoria depositata il 28/6/2013 la Difesa, anche in questo caso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma contestata, chiedendo che la stessa fosse fatta propria dal Giudice.

All'odierna udienza i due procedimenti sono stati riuniti, trattandosi di affrontare la medesima questione in diritto.

Ciò premesso, questo Giudice dubita della legittimità costituzionale della norma in esame, in relazione all'art. 3 della Costituzione, parametrando la stessa al disposto dell'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000, che disciplina in modo diverso una fattispecie da ritenersi — come si argomenta oltre — del tutto identica.

L'art. 1 comma 1-*bis* D.L. 463/83, conv. dalla l. 638/83, dispone che “L'omesso versamento delle ritenute di cui al comma 1 (ovvero le ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti) è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a € 1.032,00”.

L'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000 dispone invece che “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore ad € 50.000,00 per ciascun periodo di imposta”.

La lesione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si verifica a seguito della previsione di una — notevole — soglia di punibilità nella seconda norma, soglia che non è invece prevista dalla prima, con la conseguenza di punire con la sanzione penale (e con una sanzione non esigua, se si considera che si tratta di un delitto, punito con pena detentiva e pecuniaria) il datore di lavoro che ometta il versamento di ritenute previdenziali di minima o anche irrisoria entità (anche di poche decine di Euro); e di non punire invece il datore di lavoro sostituto di imposta che, in una situazione identica sotto il profilo della somma non versata e/o dell'entità dell'imponibile (in questo caso la retribuzione lorda), non versi l'importo delle ritenute fiscali operate.

Evidente, innanzitutto, che la questione come sopra riassunta è rilevante nel presente giudizio, in cui l'importo omesso è pari rispettivamente ad € 1.544 ed € 1.804, corrispondenti ad una ritenuta previdenziale operata su una retribuzione lorda di circa € 16.801 ed € 19.630 (1) e non risultando che nel medesimo periodo di imposta vi siano state altre omissioni del versamento delle ritenute previdenziali. Il fatto contestato, pur se di disvalore piuttosto esiguo, integra comunque in assenza di soglie di punibilità il reato di cui all'art. 2 cit. Se fosse invece prevista (come per l'art. 10-*bis* cit.) una soglia di punibilità, le omissioni contestate alle odierne imputate, non sarebbero rilevanti sotto il profilo penale, e ciò: sia se si consideri quale parametro di riferimento l'entità dell'omissione (ben inferiore, come detto, a 50.000 Euro); sia se si consideri invece il corrispondente presupposto di imposta, ovvero l'imponibile fiscale determinato dalla retribuzione lorda, su cui viene operata da un lato la ritenuta fiscale e dall'altro la ritenuta previdenziale e assistenziale: su retribuzioni quali quelle sopra indicate la ritenuta fiscale sarebbe ovviamente, parimenti, inferiore ad € 50.000.

Dalla risoluzione della questione di costituzionalità qui sollevata dipende quindi l'opzione tra la condanna delle imputate (sempre che se siano integrati gli elementi costitutivi del reato contestato) e la loro assoluzione, con la formula — in caso di accoglimento — “perché il fatto non è previsto dalla legge come reato”.

2. Non manifesta infondatezza. Premessa sul precedente della Corte.

Non sfugge allo scrivente che la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 206 dell'11/6/2003 — e pertanto in tempi relativamente recenti — è già intervenuta su questione per molti versi analoga, ritenendola manifestamente infondata. Si trattava, in particolare, della questione relativa alla legittimità costituzionale della medesima norma oggi in esame, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., parametrata alla fattispecie dell'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro quale sostituto di imposta, che era in precedenza prevista come reato dall'art. 2 D.L. 429/82, conv. nella l. 516/82, ma abrogato dall'art. 25 d.lgs. 74/2000.

La Corte argomentò ritenendo che le due situazioni messe a confronto (l'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro sostituto di imposta da un lato; l'omesso versamento delle ritenute previdenziali operata dal datore di lavoro dall'altra) non erano omogenee perché gli obblighi tributari e gli obblighi previdenziali di cui si tratta sono correlativi ad interessi diversi e perché “il mancato adempimento dell'obbligo di versamento dei contributi previdenziali determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38)”.

(1) La ritenuta previdenziale da operarsi sulla retribuzione è infatti pari, attualmente, al 9,19%.



Oggi il panorama legislativo è mutato, in quanto è stato introdotto nel d.lgs. 74/2000 il citato art. 10-*bis*, che punisce nuovamente la fattispecie presa quale parametro di comparazione nell'ordinanza di rimessione esaminata dalla Corte. Ma non è certo per tale motivo che si sottopone nuovamente la questione, giacché semmai le due situazioni, sotto il profilo penale, si sono avvicinate e non allontanate.

Si ritiene peraltro che l'ordinanza n. 206/2003 della Corte si fondi su presupposti erronei sia sotto il profilo giuridico che fattuale. E pertanto si richiede che la Corte, *melius re perpensa*, riconsideri la questione.

Le esigenze di maggiore e più incisiva tutela nel caso in cui siano omessi i versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali sembrano basarsi, sotto il profilo giuridico, sulla costruzione del reato di cui all'articolo 2, comma 1-*bis*, cit., come una fattispecie specifica del reato di appropriazione indebita, per la cui integrazione è naturalmente irrilevante l'entità o il valore del denaro o di altra cosa mobile altrui oggetto dell'apprensione.

Corollario fattuale di tale ricostruzione è quello secondo cui l'omesso versamento delle ritenute (che consisterebbero in somme di denaro già entrate nel patrimonio del lavoratore, da cui l'"altruità" necessaria per configurare un'appropriazione) cagioni un danno al lavoratore le cui ritenute non sono state versate.

E (probabilmente) in applicazione di entrambi tali coronari la Corte Costituzionale ha ritenuto nell'ordinanza 206/2003 che la fattispecie censurata risponda ad esigenze di tutela dei lavoratori subordinati e, segnatamente, della loro posizione contributiva e previdenziale.

Ma ritenere che la norma sia ispirata ad esigenze di tutela della situazione previdenziale del (singolo) lavoratore subordinato contrasta, da una parte, con una corretta costruzione giuridica della fattispecie, dall'altra con il disposto dell'art. 1126 c.c. e con la stessa prassi (legalmente orientata) degli Uffici I.N.P.S.

3. Critica della ricostruzione della norma in esame come fattispecie speciale di appropriazione indebita.

Come già accennato, secondo opinione assai diffusa, l'omesso versamento delle ritenute previdenziali (e non invece — non è ben chiara la motivazione — di quelle fiscali) operate dal datore di lavoro costituirebbe una forma di appropriazione indebita, vuoi considerando l'art. 2 comma 1-*bis* cit. una norma speciale rispetto all'art. 646 c.p., vuoi addirittura ritenendo che via sia concorso formale tra le due norme penali.

Il tema della natura appropriativa della condotta di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, era lambito anche dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28/5/2003 n. 27641 (Silvestri), a proposito della configurabilità dell'art. 2, commi 1 e 1-*bis*, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito dalla legge 11 novembre 1983, n. 683, in assenza del materiale esborso delle relative somme dovute al dipendente a titolo di retribuzione.

La conclusione raggiunta, nel senso che il reato non è configurabile a carico del datore di lavoro nel caso di mancata corresponsione della retribuzione ai dipendenti, veniva in tale decisione sostenuta, oltre che sulla base del riferimento testale alle "ritenute operate", sui rilievi: "che il legislatore con l'articolo 2 del decreto-legge n. 463 del 1983 ha inteso reprimere non il fatto omissivo del mancato versamento dei contributi, ma il più grave fatto commissivo dell'appropriazione indebita da parte del datore di lavoro di somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti"; "che quindi l'obbligo di versare le ritenute nasce solo al momento della effettiva corresponsione della retribuzione, sulla quale le ritenute stesse debbono essere operate"; che, "ove così non fosse, la differenza di trattamento tra le due fattispecie sarebbe del tutto irragionevole e potrebbe dare adito a dubbi di legittimità costituzionale"; che al contrario "tale differenza di trattamento si giustifica perfettamente se si considera che il legislatore ha chiaramente assimilato il mancato versamento delle ritenute previdenziali e assicurative al delitto punito dall'articolo 646 del codice penale, la cui pena edittale — non certamente per un caso — è assolutamente identica".

A giustificazione di tale ultima asserzione, la sentenza Silvestri si limitava tuttavia a fare rimando alle considerazioni di Cass. Pen. Sez. 3, n. 39178 del 05/10/2001, Romagnoli, relativa all'omesso versamento di ritenute fiscali operate alla fonte sui redditi da lavoro dipendente, già sanzionato (come visto) dall'art. 2 D.L. 429/82, conv. nella l. 516/82, nella quale si concludeva nel senso che tale condotta non poteva trovare inquadramento e sanzione nell'art. 646 c.p.

Per affermare ciò, partiva dalla premessa che occorre distinguere tra l'ipotesi del datore di lavoro debitore in proprio verso l'amministrazione finanziaria — in relazione alla quale l'omesso pagamento non costituisce appropriazione indebita per difetto del requisito dell'altruità — e l'ipotesi del datore di lavoro tenuto al pagamento di un debito altrui, come nel caso di quote di contributi previdenziali trattenute sulla retribuzione, in cui — si sosteneva — il mancato versamento integra invece appropriazione indebita.

Riprendendo le argomentazioni di Cass. Pen. Sez. Unite, 20/10/2011 (dep. 2012) n. 37954 (su cui v. oltre), si osserva peraltro che il riferimento alla "appropriazione indebita" ad opera del datore di lavoro delle somme prelevate dalla retribuzione dei lavoratori dipendenti per il pagamento di oneri previdenziali, contenuto nella sentenza Silvestri, appare estremamente indiretto, ed assume nell'economia della decisione un valore meramente, per così dire, sostanziale.



La materia viene ripresa l'anno successivo, nuovamente, dalle Sezioni Unite, 27/10/2004 n. 1327 (Li Calzi), che vanno di contrario avviso.

In relazione alla specifica questione posta al suo esame, relativa alle ritenute da versare alla Cassa edile, la pronuncia evidenzia che il meccanismo previsto per il pagamento alla Cassa da parte del datore di lavoro e il conseguente diritto dei lavoratori ad ottenere da questa la corresponsione delle somme dovute — per ferie, festività e gratifiche natalizie — integra una delegazione di pagamento; la Cassa non diviene quindi obbligata nei confronti del lavoratore con il mero sorgere del rapporto di lavoro, bensì solo con il pagamento, da parte del datore di lavoro, delle somme stesse. E ciò, si aggiunge, a differenza di quanto avviene per l'I.N.P.S. in relazione al pagamento delle relative spettanze al lavoratore, nelle quali - come meglio si vedrà, c'è piena automaticità. E ciononostante (e in questo caso dall'omissione il lavoratore subisce un serio danno diretto) ritengono le Sezioni Unite che non sussista "altruità" e quindi (deve aggiungersi: in assenza di una norma che punisca specificamente l'omissione in argomento) illiceità penale.

Tentando, poi, di mettere ordine nella contraddittoria elaborazione giurisprudenziale in materia di somme a vario titolo trattenute, la sentenza Li Calzi osserva che non sono condivisibili gli orientamenti che ritengono sussistere il requisito dell'altruità delle somme ritenute o trattenute alla fonte (specificamente: trattenute di somme da versare alla Cassa Edile e ritenute previdenziali), perché detti orientamenti non sono coerenti con il principio affermato per la fattispecie delle ritenute sulle retribuzioni effettuate dal datore di lavoro a favore dell'erario, in realtà analoga e in relazione alla quale era al contrario già costantemente esclusa la configurabilità del reato di appropriazione indebita, sia a danno dei lavoratori dipendenti sia nei confronti dello Stato, proprio sul presupposto della mancanza del requisito dalla "altruità" delle somme trattenute.

Rileva la Corte che, se la ragione per la quale è esclusa dalla costante giurisprudenza la "altruità" della somma trattenuta per il versamento all'Erario risiede nella liberazione del lavoratore dall'obbligo del pagamento del tributo, a maggior ragione dovrebbe escludersi la sussistenza di tale requisito nel caso delle trattenute sulla retribuzione da versarsi alla Cassa edile e delle ritenute per contributi previdenziali, atteso che anche in questo caso l'obbligazione grava, dal suo nascere ed anche per la quota spettante al lavoratore, unicamente sul datore di lavoro.

In realtà — prosegue la sentenza Li Calzi —, la posizione del datore di lavoro-sostituto d'imposta è completamente sovrapponibile a quella del datore di lavoro che effettua le trattenute sulle retribuzioni per riversarle alla Cassa edile, e, a maggior ragione, a quella del datore di lavoro che effettua le ritenute dei contributi previdenziali. In ciascuno di detti casi, difatti, si è in presenza di un "accantonamento" di una somma determinata di denaro, finalizzata ad un fine determinato, da versarsi ad un terzo alle scadenze stabilite.

Siffatte ipotesi — rimarca la sentenza — sono accomunate dalla caratteristica dell'obbligo del datore di lavoro di corrispondere al lavoratore la retribuzione al netto di "ritenute" a vario titolo effettuate ("per debito di imposta, per contributi previdenziali, in forza di accordi economici o di contratti collettivi"), e sono inoltre tutte egualmente connotate dalla circostanza che "il denaro oggetto dell'appropriazione è rappresentato da una quota ideale del «patrimonio» del possessore, indistinta da tutti gli altri beni e rapporti che contribuiscono a costituirlo". La somma trattenuta o ritenuta resta, in altri termini, nella esclusiva disponibilità del datore di lavoro-possessore, non soltanto perché non è mai materialmente versata al lavoratore, ma soprattutto perché mai può esserlo, avendo il dipendente soltanto il diritto di percepire la retribuzione al netto delle trattenute effettuate alla fonte dal datore di lavoro.

Le "trattenute", perciò, si risolvono "in una operazione meramente contabile diretta a determinare l'importo della somma che il datore di lavoro è obbligato a versare, in base ad una norma di legge o avente forza di legge, alla scadenza pattuita in conseguenza della corresponsione della retribuzione".

Al contrario — conclude la sentenza Li Calzi — in tutti i casi trattati dalla giurisprudenza e pacificamente ritenuti riconducibili all'appropriazione indebita, il denaro o la cosa mobile di cui l'agente si appropria, "non fanno mai parte *ab origine* del patrimonio del possessore", ma vi entrano "*ab extrinseco*", e con esso patrimonio non si confondono perché connotati da un vincolo specifico di destinazione; sicché di tali beni può dirsi che restano di "proprietà" diretta od indiretta di altri.

Dopo detta sentenza, il contrasto di giurisprudenza non si era tuttavia del tutto sopito. Da un lato si pongono, infatti, numerose pronunce che in fattispecie simili o analoghe, richiamando la sentenza Li Calzi, escludono la sussistenza dell'appropriazione indebita. Dall'altro militano, invece, Cass. Pen. Sez. 2, 7/2/2008 n. 8023, La Tona (non massimata) e Cass. Pen. Sez. 2, 18/4/2007 n. 23034, Altieri (non massimata), che, occupandosi di contestazioni relative, rispettivamente, all'omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali alla competente gestione dell'I.N.P.S. ed all'omesso versamento alla Cassa edile delle somme trattenute a tale titolo sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti, affermano la sussistenza del delitto di appropriazione indebita, non facendo menzione delle Sezioni Unite Li Calzi, ma rifacendosi invece direttamente ad orientamenti precedenti; nonché Cass. Pen. Sez. 2, 18/3/2009 n. 19911, Montanucci, che ravvisa il delitto in questione nella condotta del datore di lavoro che omette di accantonare, e di



versare all'INPS, le somme trattenute a titolo di trattamento di fine rapporto spettante al lavoratore, sull'assunto che i principi della sentenza Li Calzi, concernenti l'accantonamento di trattenute non aventi natura contributiva previdenziale e assistenziale, non riguardano la fattispecie in esame.

Sul punto sono infine nuovamente intervenute le Sezioni Unite, con la citata pronuncia, 20/10/2011 (dep. 2012) n. 37954, che dopo avere nuovamente riassunto i termini della questione, con ampie citazioni della sentenza Li Calzi(2), criticano le discordi sentenze successive, argomentando come segue: "Alla luce degli argomenti posti a fondamento della sentenza Li Calzi, è però evidente che allorché le Sezioni semplici hanno inteso sostenere, implicitamente o espressamente, che i principi in essa affermati non si riferivano all'omesso versamento di somme trattenute in vista dell'adempimento di obblighi di natura contributiva, previdenziale e assistenziale, hanno obliterato quanto a chiare lettere affermato in detta sentenza a proposito della comune connotazione alla stregua di somme mai uscite dal patrimonio del datore di lavoro delle trattenute imputabili a debiti retributivi, contributivi o d'imposta; della identica natura di accantonamenti puramente contabili della registrazione di tali trattenute; delle analoghe conseguenze che se ne dovevano trarre in punto di non configurabilità dell'appropriazione indebita per difetto del requisito dell'altruità degli importi trattenuti, trattandosi di somme non confluite dall'esterno nel patrimonio dell'obligato con tale vincolo di destinazione, ma in quello sin dall'origine comprese. Tanto posto, ritiene il Collegio che non vi sono ragioni per dissentire, in ipotesi quali quella in esame, dagli approdi raggiunti delle Sezioni Unite con la sentenza Li Calzi".

Può pertanto affermarsi che, secondo il diritto vivente, pienamente da condividere e sancito da ripetute pronunce delle Sezioni Unite penali, come sopra già riportato "la posizione del datore di lavoro-sostituto d'imposta è completamente sovrapponibile a quella del datore di lavoro che effettua le trattenute sulle retribuzioni per riversarle alla Cassa edile, e, a maggior ragione, a quella del datore di lavoro che effettua le ritenute dei contributi previdenziali".

Ciò basterebbe, almeno sotto il profilo della ricostruzione giuridica, per affermare l'irragionevolezza di una così evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie.

4. Insussistenza di danni per il lavoratore.

Non solo l'omesso versamento delle ritenute previdenziali non comporta alcuna appropriazione di somme che non sono mai entrate nel patrimonio altrui, né del lavoratore, né in quello dell'I.N.P.S. Ma vi è altresì assoluta indifferenza per il lavoratore in relazione al versamento o meno delle ritenute, in maniera del tutto analoga a quella del mancato versamento delle ritenute fiscali.

L'art. 2116 c.c. sancisce infatti il principio di autonomia della prestazione previdenziale dall'effettivo pagamento dei contributi, disponendo che "Le prestazioni indicate nell'articolo 2114 (Previdenza ed assistenza obbligatorie) sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali.

Nei casi in cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro "(3)

Ciò è possibile in quanto non sussiste tra il datore di lavoro, il lavoratore alle sue dipendenze e l'ente previdenziale un unico rapporto giuridico trilaterale ma, come osservato dalla giurisprudenza(4), plurimi rapporti bilaterali tra loro indifferenti gli uni alle vicende patologiche degli altri e, specificamente: *a)* un rapporto contributivo tra datore di lavoro ed ente previdenziale (rapporto tra assicuratore ed assicurante); *b)* un rapporto previdenziale riguardante l'erogazione delle prestazioni, esistente tra l'istituto previdenziale ed il lavoratore dipendente (rapporto tra assicuratore ed assicurato); *c)* un rapporto tra il lavoratore ed il datore di lavoro (rapporto tra assicurato ed assicurante).

Il sistema in esame è stato considerato, incidentalmente, da una pronuncia della Corte Costituzionale(5), secondo cui costituisce "una fondamentale garanzia per il lavoratore, intesa a non far ricadere su di lui il rischio di eventuali inadempimenti del datore di lavoro in ordine agli obblighi contributivi, e rappresenta un logico corollario delle finalità di protezione sociale inerente ai sistemi di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti."

Questo Giudice ha comunque ritenuto opportuno richiedere informazioni alla Direzione Provinciale dell'I.N.P.S. di Imperia, nei seguenti termini: "se in caso di mancato pagamento delle ritenute previdenziali da parte del datore di lavoro, vengano di fatto riconosciute al lavoratore le relative prestazioni previdenziali ai sensi dell'articolo 2116 del Codice Civile, ovvero sussistano ostacoli, giuridici o di fatto, a tale riconoscimento."

(2) Il presente paragrafo si fonda in gran parte sulle argomentazioni di tale pronuncia delle Sezioni Unite n. 37954/2012, cui si rinvia anche per più puntuali citazioni dei precedenti.

(3) Nell'ipotesi in cui il credito vantato dal lavoratore dipendente sia prescritto, vi è la possibilità che sia costituita, nei suoi confronti, una rendita vitalizia, secondo quanto previsto dall'articolo 13 della legge 1338/1962.

(4) Si vedano, in tal senso: Cassazione Civile, Sezioni Unite, ord. 683/2003; Corte di Cassazione, sez. V, n. 3339/2004.

(5) Corte Costituzionale, sentenza 347/1997.



Nella risposta, si comunica che “nel caso di mancato pagamento della quota trattenuta dal datore di lavoro, al lavoratore sono comunque riconosciute le prestazioni previdenziali.”

5. Conseguente irragionevolezza della differenza di trattamento.

Venuta meno la suddetta ricostruzione, il mancato versamento costituisce, in entrambi i casi, l'inadempimento di un debito del datore di lavoro.

La previsione dell'art. 2 cit. si rivela pertanto come una norma che assicura una tutela penale all'ente previdenziale in misura più favorevole rispetto allo Stato, differenza che non trova alcuna ragionevolezza.

Ritornando alle argomentazioni della Corte Costituzionale dell'ordinanza n. 206/2003, si è già detto che non sussiste un rischio di pregiudizio per il lavoratore. La Corte osserva poi, correttamente, che “gli obblighi tributari e quelli previdenziali di cui si tratta, pur rientrando nell'ampia categoria delle obbligazioni pubbliche (sono) correlativi ad interessi diversi, rispettivamente presi in considerazione dai due diversi precetti costituzionali di cui agli articoli 53 e 38 della Costituzione”.

Ma, appurato che si tratta in entrambi i casi di entrate finalizzate a sostenere spese pubbliche, occorre verificare se sussista una ragionevole motivo per cui l'una spesa (quella volta ad assicurare i mezzi economici necessari per provvedere ai benefici assistenziali e previdenziali a favore dei lavoratori) debba trovare maggiore tutela penale dell'altra (quella “pubblica” più generalmente detta). Ed un ragionevole motivo non appare ravvisabile, sussistendo altre spese “pubbliche” meritevoli almeno di pari tutela (si pensi, per tutte, a quella sanitaria).

E — va aggiunto — la previsione della fattispecie penale per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali a prescindere da qualunque soglia di punibilità non può certo derivare dalla maggiore meritevolezza di tutela del patrimonio dell'I.N.P.S. (e della correlativa spesa per le finalità sopra indicate), non solo perché — come appena affermato — non si ravvisano ragionevoli motivi per assicurare tale maggior tutela, ma anche tenuto conto che i contributi direttamente a carico del datore di lavoro adempiono alla stessa finalità ed hanno identica natura, ma che ciononostante l'omesso versamento della quota di contributi a carico del datore di lavoro (ovvero quella di maggior peso) è stata depenalizzata dalla l. 689/1981. (6)

Deve concludersi che un così differente trattamento tra due fattispecie (si porta, quale esempio estremo: l'omesso versamento di ritenute fiscali pari a 50.000 Euro in un periodo di imposta, privo di rilevanza penale; l'omesso versamento di ritenute previdenziali pari a 10 Euro, nel medesimo periodo, punito con la reclusione e la multa) appare manifestamente privo di qualsiasi ragionevolezza e, come tale, fortemente lesivo del principio di uguaglianza.

6. Individuazione della soglia di punibilità.

Accertata — sulla base delle superiori argomentazioni — l'assoluta irragionevolezza della previsione di una soglia di punibilità non esigua ai sensi dell'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000 e, invece, dell'assenza di qualsiasi soglia nell'art. 2 comma 1-*bis* D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983; ritenuta, pertanto, la necessità di un intervento della Corte che ne dichiari l'illegittimità, si pone il serio problema di individuare una soglia.

Si è coscienti, infatti, che la Corte non può sostituirsi al legislatore nell'individuare la soglia “più adeguata”.

Ed allora, delle due l'una:

1) o è possibile individuare tale soglia adottando un parametro oggettivo parametrabile a quello che porta alla determinazione della soglia di € 50.000 per le omesse ritenute fiscali; ed allora potrà ritenersi non manifestamente infondata la norma in esame nella parte in cui non prevede detta soglia di punibilità così individuata;

2) oppure tale operazione risulta impossibile, ed allora, ferma la necessità sopra ritenuta, non potrà che ritenersi la norma incostituzionale *tout court*.

Ritiene lo scrivente che possa percorrersi la strada sopra indicata sub 1), nei termini che seguono.

Deve innanzitutto escludersi che possa individuarsi, quale soglia di punibilità per l'art. 2 comma 1-*bis*, lo stesso importo non versato (€ 50.000). Assai rari sono i casi in cui vi sono omissioni tale entità — sempre calcolate in ragione di anno — nel versamento di ritenute previdenziali, mentre si registrano nella prassi omissioni nel versamento di ritenute alla fonte superiori ad € 50.000; seguire tale strada porterebbe ad una quasi generalizzata depenalizzazione del reato di cui all'art. 2 comma 1-*bis*, incorrendo nel vizio opposto di legittimità costituzionale.

(6) Non si affronta il problema della supposta disparità di trattamento tra le due fattispecie del mancato versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (mero illecito amministrativo) e di quelli a carico del lavoratore, oggetto di ritenute alla fonte (illecito penale); ci si limita ad evidenziare che in questo caso si tratta — si — di due fattispecie diverse, perché nel primo caso il datore di lavoro omette di pagare un debito proprio e nell'altro caso un debito del lavoratore, al cui pagamento egli è obbligato quale datore di lavoro. Solo nel secondo caso il legislatore conferisce al datore di lavoro il compito di pagare un debito altrui e si tratta di situazione che lo stesso legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può ritenere meritevole di maggiore tutela.



Il motivo di tale differenza sta nel fatto che il parametro di riferimento iniziale per calcolare la soglia di punibilità non è l'importo soglia, ma è il presupposto di imposta, ovvero l'imponibile fiscale determinato dalla retribuzione lorda, su cui viene operata la ritenuta, da un lato fiscale e dall'altro previdenziale.

Ora, partendo dal *tertium comparationis*, ovvero dalla ritenuta alla fonte del datore di lavoro sostituito di imposta, il problema che si pone è ovviamente dato dal fatto che l'importo delle retribuzioni, che porterebbero a ritenute pari ad € 50.000, non è determinabile in misura fissa, poiché l'imposta è progressiva, con aliquote variabili tra il 23% ed il 43%. In particolare, la stessa è pari al 23% per retribuzioni fino ad € 15.000, al 27% nello scaglione di reddito tra € 15.001 ed € 28.000, al 38% nello scaglione tra € 28.001 ed € 55.000, al 41% nello scaglione tra € 55.000 ed € 75.000, al 43% sopra ad € 75.000. Si evidenzia poi che a partire dal secondo scaglione in poi (quindi in caso di reddito maggiore rispetto a quello con aliquota base), si applica l'aliquota successiva solo per la parte eccedente di reddito.

Pertanto, l'importo delle retribuzioni su cui sono state operate le ritenute non versate (ovvero l'imponibile fiscale) per un ammontare di queste ultime pari ad € 50.001 — rilevante penalmente — sarà minore qualora si tratti di un minor numero di dipendenti con retribuzioni alte, maggiore qualora invece si tratti di un numero maggiore di dipendenti, con retribuzioni inferiori.

Ciò posto, ritiene lo scrivente che debbano prendersi a parametro retribuzioni medie; e, a tal fine, che possano considerarsi le retribuzioni massime appartenenti al secondo scaglione (€ 28.000 lordi annui), ai quali è applicata l'aliquota del 23% al reddito rientrante nel primo scaglione e del 27% alla parte di reddito eccedente.

Sviluppando il conseguente calcolo, ad un ammontare di ritenute fiscali non versate pari ad € 50.000, corrispondono redditi lordi (sui quali, appunto, viene applicata la ritenuta, poi non versata) pari ad € 201.149.

A questo punto, preso a parametro il suddetto ammontare di retribuzioni lorde, occorre calcolare a quanto ammonterebbero i rispettivi contributi previdenziali posti a carico del lavoratore, che vengano trattenuti dal datore di lavoro e poi non versati all'Ente previdenziale.

L'aliquota generalmente applicata è in tal caso pari, attualmente, al 9,13%, salvo alcuni casi residuali nei quali la stessa è aumentata al 9,43%. Per gli stessi motivi sopra evidenziati (tenere conto, ai presenti fini, del caso generale e non del caso particolare o residuale), si prende a riferimento la prima aliquota (9,13%), ottenendo su redditi lordi pari ad € 201.149, un ammontare di ritenute previdenziali di € 18.485.

Prendendo a riferimento il medesimo reddito imponibile (€ 185.185), l'art. 2 comma 1-bis oggetto di analisi, potrà pertanto ritenersi conforme all'art. 3 della Costituzione, solo qualora l'importo delle ritenute operate e non versate che faccia scattare la rilevanza penale dell'omissione sia superiore ad € 18.485 per ciascun periodo di imposta.

In tal senso, si ritiene, in conclusione, rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. L. 87/1953

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1-bis D.L. 463/1983, conv. in l. 638/1983 nella parte in cui non prevede che il fatto è punito solo qualora l'ammontare delle ritenute non versate sia superiore ad € 18.485 per ciascun periodo di imposta.

Sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Imperia, 7 agosto 2013

Il Giudice: COLAMARTINO



N. 264

Ordinanza del 27 maggio 2013 emessa dal Tribunale di Palermo nei procedimenti civili riuniti promossi da Felice Gioacchino e Arena Gregorio contro Presidenza della Regione Siciliana e Assessorato Regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Impiego pubblico - Giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione costituito presso la Presidenza della Regione Siciliana, nominati su domanda, comprovante i requisiti professionali di cui all'art. 82 della l.reg. n. 7 del 1971 e all'art. 10 della legge censurata, con la procedura prevista dalla l.reg. n. 35 del 1976 (iscrizione da almeno tre anni all'Ordine professionale e domanda alla Regione accettata dalla Giunta regionale previo parere favorevole della Commissione permanente per le Questioni istituzionali presso l'Assemblea regionale) - Lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione per l'ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi pubblici.

- Legge della Regione Siciliana 6 luglio 1976, n. 79, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. 147/2013 R.G., cui è riunita quella n. 725/2013 R.G. promossa ex art. 1, comma 48 e ss. legge 28.6.2012, n. 92, da Felice Gioacchino e Arena Gregorio, con l'avv. Chiara Castellana e l'avv. Gaetano Armao, ricorrente contro Presidenza della Regione Siciliana e Assessorato Regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo), convenuto.

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 24 maggio 2013;

OSSERVA

Con ricorsi rispettivamente depositati il 4.1.2013 e il 23.1.2013, successivamente riuniti all'udienza odierna, i ricorrenti indicati in epigrafe, premesso di avere svolto attività lavorativa alle dipendenze e quale componente dell'Ufficio Stampa e Documentazione costituito presso la Presidenza della Regione Siciliana, con la qualifica di redattore capo, rispettivamente dal 1.12.1992 e dal 1.6.1991 all'11.12.2012 e al 6.12.2012, data in cui avevano rispettivamente ricevuto la nota del Presidente della Regione Siciliana di comunicazione della cessazione da componente di detto Ufficio (il secondo ricorrente con incarico di coordinatore), con efficacia retroattiva sin dal 10.11.12, e, qualificato detto atto come un vero e proprio licenziamento, ne hanno chiesto dichiararsi la nullità o comunque l'illegittimità con le conseguenti statuizioni, in via gradatamente subordinata, previste dall'art. 18 st. lav., come modificato dalla citata legge n. 92/2012, ovvero nella sua formulazione precedente.

Le amministrazioni convenute, ritualmente costituite in giudizio, hanno contestato la fondatezza del ricorso chiedendone il rigetto, opponendo che il rapporto in essere tra le parti non poteva essere qualificato come rapporto di lavoro subordinato, bensì come incarico di collaborazione fiduciaria, poiché in ogni caso solo in tal senso poteva essere interpretata la normativa alla stregua dell'art. 97 Cost.

La soluzione della presente controversia presuppone necessariamente l'individuazione della natura giuridica del rapporto di lavoro intercorso tra le parti, in quanto l'atto impugnato può qualificarsi licenziamento soltanto se il rapporto stesso può definirsi di natura subordinata.

Nella fattispecie, trovano applicazione le norme della legislazione regionale in vigore all'epoca della nomina dei ricorrenti, avvenuta rispettivamente a decorrere dal 1.12.1992 e dal 1.6.1991, sulla scorta delle quali detta nomina è stata deliberata dalla Regione Siciliana, seguendo il procedimento all'uopo previsto.

La prima norma è contenuta nell'art. 82 della L.R. Siciliana 23.3.1971, n. 7, il quale stabilì che "nell'ambito dell'Amministrazione Regionale sono costituiti uffici stampa e documentazione affidati a giornalisti iscritti da almeno tre anni negli albi dell'ordine professionale. L'organizzazione e la regolamentazione di detti dicit sono disciplinate da apposita legge".



In attuazione di tale ultimo inciso, quindi, l'art. 10 della L.R. Siciliana 6.7.1976, n. 79, ha disposto che "ai sensi dell'art. 82 della L.R. 23.3.1971, n. 7, è istituito l'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione Siciliana. L'Ufficio Stampa e Documentazione è composto da non oltre tre giornalisti professionisti, di cui uno equiparato a capo servizio che ne coordina l'attività. Il compito di tale Ufficio è quello di raccogliere, redigere e diffondere le informazioni riguardanti l'attività della Regione Siciliana".

L'art. 11 della medesima L.R. n. 79, poi, ha previsto che "ai giornalisti preposti all'Ufficio Stampa e Documentazione di cui al precedente art. 10 si applica il trattamento normativo ed economico previsto dal C.C.N.L. per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione. Alla loro nomina si procede su domanda degli interessati comprovante i requisiti di cui all'art. 82 della L.R. 23.3.1971, n. 7, ed al precedente art. 10 della presente legge, con le procedure previste dalla L.R. 20.4.1976, n. 35".

Detta ultima procedura prevedeva (previo possesso ovviamente da parte del richiedente del requisito dell'iscrizione da almeno tre anni all'Ordine professionale): parere favorevole della Commissione Legislativa Permanente per le Questioni Istituzionali presso l'Assemblea Regionale, atto d'assenso della Giunta Regionale, nonché, infine, emissione del provvedimento di nomina da parte del Presidente della Regione.

L'art. 36 della L.R. Siciliana 29.12.1980, n. 145, quindi, ha sancito che "l'Ufficio Stampa e Documentazione previsto dall'art. 10 della L.R. 6.7.1976, n. 79, è posto alle dirette dipendenze del Presidente della Regione ed è composto da tre giornalisti professionisti, cui è attribuito il trattamento giuridico ed economico di < redattore capo >, secondo il C.C.N.L. di categoria".

L'art. 72 della L.R. Siciliana 29.10.1985, n. 41, infine, nel testo modificato dapprima dall'art. 127, comma 14, della L.R. Siciliana 28.12.2004, n. 17 (con cui la dotazione dei giornalisti presso l'Ufficio Stampa è stata aumentata ad 8 unità), e poi dall'art. 1, comma 4, della L.R. Siciliana 6.2.2006, n. 7 (con cui, da un lato, la medesima dotazione è stata incrementata a 24 unità e, dall'altro lato, è stata espressamente prevista l'utilizzabilità dei singoli giornalisti anche presso ciascun assessorato regionale), dispone che "L'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione è composto da ventiquattro giornalisti iscritti all'Ordine professionale, che sono utilizzabili anche presso ciascun assessorato regionale, ai quali è attribuito il trattamento giuridico ed economico di < redattore capo >, secondo il C.C.N.L. di categoria".

La normativa ha ricevuto sostanziale modifica solo molto tempo dopo l'assunzione dei ricorrenti, risultando quindi irrilevante nella fattispecie la disciplina posta dalla legge statale 7.6.2000, n. 150 (intitolata "Disciplina delle attività d'informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni") e dall'art. 127 della L.R. Siciliana 26.3.2002, n. 2, con cui il legislatore regionale siciliano ha recepito la disciplina nazionale, seppure con qualche limitazione.

I ricorrenti hanno fondato la propria domanda sulla norma dell'art. 11, comma 3, L.R. Siciliana n. 79/1976, sopra riportato, che prevede l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato tra il giornalista nominato come addetto all'Ufficio Stampa e la Regione Siciliana.

Poiché, tuttavia, detta norma non prevede a tal fine l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, deve rilevarsi che essa non si sottrae al dubbio di costituzionalità, alla stregua degli artt. 3 e 97, comma 3° Cost., come eccepito dall'Avvocatura di Stato, prevedendo l'instaurazione di rapporti di lavoro pubblico subordinato alle dipendenze della P.A. Regione Siciliana senza l'esperimento di procedure concorsuali di sorta.

Sulla non manifesta infondatezza.

La norma in questione, dell'art. 11, comma 3, L.R. Siciliana n. 79/1976, va univocamente interpretata nel senso di prevedere l'instaurazione tra la Regione e i giornalisti addetti al suo Ufficio Stampa un rapporto di lavoro pubblico subordinato, poiché si tratta di posti in pianta organica istituiti con legge e poiché solo in tal senso può interpretarsi il testuale richiamo al "trattamento normativo ed economico previsto dal C.C.N.L. per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione", che viene peraltro ribadito dalle successive leggi regionali — precedenti la nomina del ricorrente — che regolano la materia e che, addirittura, precisano che ai giornalisti professionisti addetti all'Ufficio Stampa e Documentazione previsto dall'art. 10 della L.R. 6.7.1976, n. 79 "è attribuito il trattamento giuridico ed economico di < redattore capo >, secondo il C.C.N.L. di categoria" (art. 36 della L.R. 29.12.1980, n. 145 e art. 72 della L.R. 29.10.1985, n. 41).

Ed invero, la norma dell'art. 11 cit. non si limita a prevedere un parametro di tipo economico in relazione al compenso dei giornalisti dell'Ufficio Stampa regionale, bensì richiama e rende applicabile automaticamente al rapporto di lavoro da esso previsto l'intero trattamento normativo ed economico previsto dal C.C.N.L. Giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione.



Proprio questa previsione rende chiaro che il rapporto di lavoro previsto dall'art. 11 cit. è un rapporto di lavoro pubblico subordinato: il C.C.N.L. giornalisti non prevede qualifiche e figure professionali di lavoratori autonomi, ad eccezione di coloro che collaborano solo in modo occasionale con una testata giornalistica, caso che all'evidenza non è assimilabile in alcun modo con il rapporto continuativo qui previsto di addetto all'Ufficio Stampa regionale, su posti istituiti di volta in volta con legge regionale, così come lo stesso Ufficio.

A detta interpretazione dell'art. 11 cit., d'altra parte la Regione ha sempre dato (sinora) costante applicazione, con l'applicazione di fatto ai giornalisti nominati ai sensi della predetta L.R. n. 79/1976 dell'intera disciplina dei rapporti di lavoro subordinato, anche in relazione all'orario di lavoro, alle assenze, alla concessione di ferie e permessi e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (come ampiamente documentato in atti).

Tanto premesso, poiché la norma in argomento dell'art. 11, comma 3, L.R. n. 79/1976 non può che interpretarsi nel senso di avere previsto l'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato tra la Regione Siciliana e i giornalisti addetti all'Ufficio Stampa regionale, deve dubitarsi della sua legittimità costituzionale alla stregua degli artt. 3 e 97 Cost, non avendo la norma previsto alcun procedimento concorsuale o comunque selettivo, rivolto al pubblico o a una determinata categoria di soggetti, bensì solo una procedura relativa ad autorizzazioni e pareri necessari per procedere alla nomina.

Infatti, per qualificare tale una procedura concorsuale, risulta indispensabile un bando di concorso o un avviso di selezione o altro atto emesso dall'Amministrazione che renda noto che vi sono un certo numero di posti da coprire in una determinata qualifica o per una determinata mansione, rivolto al pubblico e/o ai soggetti che risultano in possesso di determinati requisiti, i quali potranno presentare domanda per partecipare alla selezione.

Orbene, nessuna previsione di questo genere è contenuta nell'art. 11 cit., che — come sopra detto — si limita a prevedere che “Alla loro nomina si procede su domanda degli interessati comprovante i requisiti di cui all'art. 82 della L.R. 23.3.1971, n. 71 ed al precedente art. 10 della presente legge, con le procedure previste dalla L.R. 20.4.1976, n. 35.”.

La normativa citata — che ha ricevuto applicazione nella fattispecie — prevedeva, così, che per il conferimento dell'incarico ai giornalisti addetti all'Ufficio Stampa era necessario solo che un giornalista iscritto da almeno tre anni all'Ordine professionale avesse presentato una domanda alla Regione, che la domanda ottenesse il parere favorevole della Commissione Legislativa Permanente per le Questioni Istituzionali presso l'Assemblea Regionale e l'atto d'assenso della Giunta Regionale, sulla scorta dei quali veniva emesso il provvedimento di nomina da parte del Presidente della Regione.

Si tratta, con tutta evidenza, di una procedura che regola il consenso dell'Amministrazione rispetto ad una richiesta di assunzione da parte di un giornalista, ma che non prevede in alcun modo l'effettuazione di una selezione tra più candidati che — informati della necessità di procedere all'assunzione di un certo numero di giornalisti addetti all'Ufficio Stampa e dei requisiti per essa richiesti — avessero presentato domanda di assunzione come giornalista addetto all'Ufficio Stampa.

Deve dunque ritenersi non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della norma dell'art. 11, comma 3, L.R. Regione Siciliana n. 79/1976 per contrasto con gli artt. 3 e 97, comma 3°, Cost., per il fatto di prevedere l'assunzione di personale alle dipendenze di una pubblica amministrazione prescindendo del tutto da qualsivoglia procedura concorsuale, neppure riservata, senza che vi sia alcuna esigenza pubblica che possa porsi a sostegno della scelta del legislatore regionale: ciò di cui si rileva l'illegittimità — infatti — non è l'aver richiesto il possesso del titolo di giornalista professionista (iscritto da almeno tre anni all'Ordine dei Giornalisti), per accedere al posto, ma il non avere previsto tra coloro che siano in possesso dei titoli richiesti l'espletamento di alcuna procedura selettiva o concorsuale.

Rilevanza della questione.

La questione è anche rilevante nel presente processo: l'applicazione alla fattispecie — doverosa *ratione temporis*, nonostante l'eventuale sua successiva abrogazione del citato art. 11, comma 3, L.R. n. 79/1976 — che prevede l'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato — (non essendo stato concluso un contratto a tempo determinato) comporterebbe la qualificazione del recesso intimato dall'Amministrazione Regionale come licenziamento e la declaratoria di illegittimità del licenziamento in oggetto, intimato senza l'indicazione di alcun motivo, senza procedimento disciplinare e per un fatto — l'assenza di un rapporto di lavoro dipendente — del tutto insussistente ai sensi dell'art. 18, comma 4°, St. Lav., come modificato dalla legge n. 92/2012, con conseguente applicazione della tutela reintegratoria.

La eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima norma porterebbe ad una pronuncia all'evidenza di segno diametralmente opposto, essendo legittimo risolvere *ad nutum* un rapporto di collaborazione fiduciaria e non potendo formare oggetto di tutela per illegittimo licenziamento il recesso da un rapporto di lavoro autonomo.

Ammissibilità.



La sospensione del procedimento conseguente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale non appare incompatibile con il presente procedimento, ex art. 1, comma 48 e ss. legge n. 92/2012: anche se si tratta di un procedimento di natura urgente, esso deve essere definito con un provvedimento suscettibile di assumere autorità di giudicato applicando le norme di legge e non può esserlo ove le norme cui il giudice dovrebbe dare applicazione evidenzino un dubbio di legittimità costituzionale, in considerazione del fatto che il giudice ordinario non può sostituirsi alla Corte Costituzionale nel giudizio sulla questione, in relazione ad una norma di legge successiva all'entrata in vigore della Carta Costituzionale.

P. Q. M.

1) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 97, comma 3°, della Costituzione, dell'art. 11, comma 3, L.R. Siciliana n. 79/1976, nelle parti in cui prevede la nomina dei giornalisti addetti all'Ufficio Stampa della Regione Siciliana e la loro assunzione con un contratto di lavoro subordinato cui si applica il trattamento normativo ed economico previsto dal C.C.N.L. giornalisti, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale.

2) Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte Costituzionale.

Manda alla Cancelleria per ogni adempimento di competenza.

Palermo, 27 maggio 2013

Il Giudice del lavoro: MARINO

13C00392

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-049) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

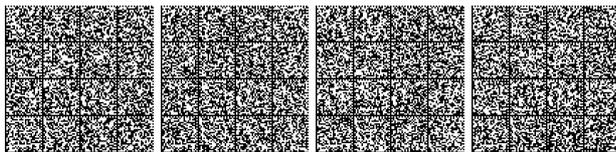
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

