

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 13

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 marzo 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 44. Sentenza 10 - 13 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Enti locali - Unioni di comuni - Obbligo per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata funzioni amministrative e servizi pubblici - Disciplina degli organi di governo dell'Unione e delle relative funzioni.
 - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17, lettera a), da 19 a 21, e 28.
 - Pag. 1
- N. 45. Sentenza 10 - 13 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Misure cautelari - Soggetto tossicodipendente o alcooldipendente sottoposto a procedimento per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope.
 - 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), art. 89, comma 4.
 - Pag. 60
- N. 46. Sentenza 10 - 13 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Interventi di adeguamento e ampliamento volumetrico del patrimonio edilizio esistente.
 - Legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), art. 2.
 - Pag. 66
- N. 47. Sentenza 10 - 13 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati di competenza del giudice di pace - Esclusione della sospensione condizionale della pena.
 - Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 60.
 - Pag. 77
- N. 48. Ordinanza 10 - 13 marzo 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice.
 - Codice di procedura civile, art. 51, secondo comma.
 - Pag. 83



N. 49. Sentenza 10 - 14 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Esercizio del commercio in forma itinerante nelle aree demaniali marittime - Esclusione della VAS per gli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale.

- Legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), artt. 4 e 16; legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni), art. 5.

..... Pag. 86

N. 50. Sentenza 10 - 14 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo non registrati entro il termine stabilito dalla legge, ovvero registrati per un importo inferiore a quello effettivo, e dei contratti di comodato fittizio registrati.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, commi 8 e 9.

..... Pag. 93

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014 (della Regione autonoma della Valle d’Aosta).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano a valere sui risparmi connessi alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica indicate - Determinazione del contributo dovuto dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Individuazione degli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna Autonomia speciale - Ricorso della Regione Valle D’Aosta - Denunciata predeterminazione unilaterale dell’accordo tra le Regioni ad autonomia speciale e il MEF sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni medesime - Violazione del principio consensualistico - Violazione dell’autonomia finanziaria e organizzativa regionale - Lesione delle prerogative costituzionali e statutarie in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali - Contrasto con le relative norme di attuazione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 429 e 499, quest’ultimo modificativo dell’art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 5, 120, 117, comma terzo, e 119, questi ultimi in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e lett. b), 3, primo comma, lett. f), 48-bis e 50; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1; legge 26 novembre 1981, n. 690.

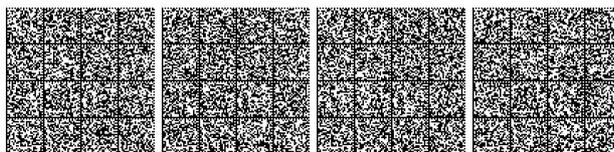


Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e della potestà legislativa di integrazione e di attuazione in materia di finanze regionali e comunali e in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Limitazione e compressione dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale in materia sanitaria posto che la ricorrente provvede al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio - Denunciata previsione di un meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi comportante il mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie per le modificazioni dell'ordinamento finanziario regionale - Violazione del principio di leale collaborazione a fronte dell'inosservanza del principio dell'accordo - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, 117, comma terzo, 119, questi ultimi in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 4, 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e dal decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata definizione unilaterale delle modalità di individuazione del maggior gettito, a prescindere dal raggiungimento di un accordo con la Regione ricorrente - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie - Violazione del principio pattizio - Contrasto con le norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508, in combinato disposto con il comma 510 del medesimo articolo.
- Costituzione, artt. 5, 120, 117, comma terzo, e 119, questi ultimi in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che gli importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata definizione in via unilaterale della misura delle entità finanziarie gravanti sulla ricorrente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie per le modificazioni dell'ordinamento finanziario regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disciplina del nuovo Fondo di solidarietà comunale - Modalità dei relativi "riversamenti", con richiamo all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 (già impugnato dalla Regione Valle D'Aosta con il ricorso n. 38 del 2012) - Accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, del maggior gettito derivante dall'aliquota di base dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13, comma 6, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciato mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie con riguardo alla disciplina relativa alle modalità di compartecipazione della Regione ai tributi erariali - Violazione delle competenze statutarie in materia finanziaria - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, posto che il suddetto accantonamento è immediatamente disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale.

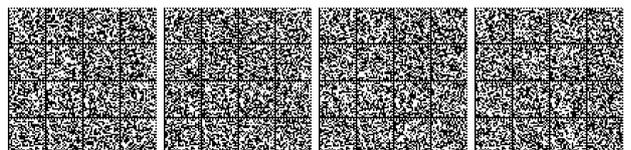
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729, lett. h), secondo periodo [recte: lett. e), sostitutivo dell'art. 1, comma 380, lett. h), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in particolare, secondo periodo].
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e lett. b), 3, primo comma, lett. f), 12 e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

Pag. 100

N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014 (della Regione Lazio).

- **Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disposizioni afferenti la protezione civile - Imputazione dei rapporti attivi e passivi, dei procedimenti giurisdizionali pendenti nonché dei rapporti derivanti dalle dichiarazioni dei grandi eventi, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 - Previsione che, alla scadenza dello stato di emergenza, succedono a titolo universale le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti (comprese le Regioni), ove i soggetti nominati ai sensi del citato art. 5 siano rappresentanti delle stesse amministrazioni ed enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa statale nella materia concorrente della "protezione civile" - Lesione delle potestà legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie delle Regioni nonché del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione dei principi di ragionevolezza, irretroattività della legge, certezza del diritto, legittimo affidamento, "parità delle armi", contraddittorio e giusto processo - Illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale - Lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dell'Amministrazione subentrante - Disparità di trattamento in danno degli enti i cui rappresentanti hanno svolto il ruolo di commissario delegato - Disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di successione a titolo particolare nei giudizi pendenti.**
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 111, (113), 117, commi primo, terzo e sesto, 118 e 119; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13.

Pag. 111



N. 31. Ordinanza della Corte d'appello di Genova del 28 novembre 2013

Stato civile - Cognome dei figli legittimi (nati dal matrimonio) - Attribuzione automatica del cognome paterno pur in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori [nella specie, concordemente diretta ad attribuire al figlio il cognome materno in aggiunta a quello paterno] - Violazione del diritto all'identità personale (che trova il primo immediato riscontro nel nome) nonché del diritto del figlio di vedersi riconoscere e della madre di trasmettere i segni di identificazione del ramo genitoriale materno - Violazione del diritto di uguaglianza e pari dignità sociale dei genitori nei confronti dei figli - Violazione del diritto di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi - Violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale.

- Codice civile, artt. 237, 262 e 299; regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, art. 72, primo comma; d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, artt. 33 e 34.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, comma secondo, e 117, primo comma (come interpretato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, art. 16, comma 1, lettera g); Raccomandazioni del Consiglio d'Europa 28 aprile 1995, n. 1271 e 18 marzo 1998, n. 1362; Risoluzione del Consiglio d'Europa 27 settembre 1978, n. 376; sentenze della Corte EDU 16 febbraio 2005 (*Unal Teseli c. Turchia*), 24 ottobre 1994 (*Stjerna c. Finlandia*) e 24 gennaio 1994 (*Bourghartz c. Svizzera*).....

Pag. 121

N. 32. Ordinanza del Tribunale di Trento del 3 dicembre 2013

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi, in contrasto con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale ha dato attuazione la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.....

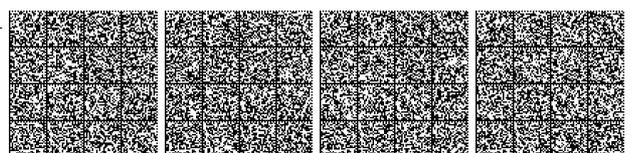
Pag. 126

N. 33. Ordinanza del Tribunale ordinario di Trento del 3 dicembre 2013

Istruzione pubblica - Conservatori di musica ed istituti musicali parificati - Previsione, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma, cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, si provvede esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario - Lesione del Diritto dell'Unione europea, in particolare della clausola 5, punto 1, lett. a), dell'Accordo quadro - Richiamo all'ordinanza della Corte n. 207/2013.

- Legge 21 dicembre 1999, n. 508, art. 2, comma 6.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.....

Pag. 136



N. 34. Ordinanza del Tribunale di Trento del 3 dicembre 2013

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi, in contrasto con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale ha dato attuazione la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

Pag. 145



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 44

Sentenza 10 - 13 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Unioni di comuni - Obbligo per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata funzioni amministrative e servizi pubblici - Disciplina degli organi di governo dell'Unione e delle relative funzioni.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17, lettera *a*), da 19 a 21, e 28.
-

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalle Regioni Toscana, Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Campania, Lombardia e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 14-18, il 14-16, il 14, il 15, il 17, il 15-17 e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 18, il 23 ed il 24 novembre 2011, e rispettivamente iscritti ai numeri 133, 134, 141, 144, 145, 146, 147, 153, 155 e 160 del registro ricorsi 2011, e nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Puglia, con ricorsi notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 12 e il 15-18 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 24 ottobre 2012, e rispettivamente iscritti ai numeri 145, 151, 153, 160 e 172 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;



uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, Luigi Manzi, Daniela Palumbo e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Campania e Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14-18 novembre 2011 e depositato in cancelleria il 17 novembre 2011 (reg. ric. n. 133 del 2011) la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e, tra queste, dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, da 10 a 15, 16, 17, lettera *a*), da 19 a 21, e 28, che disciplinano l'esercizio associato delle funzioni comunali, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, 120, secondo comma, 133, secondo comma, della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

Il ricorso è articolato su una pluralità di questioni che hanno ad oggetto singoli commi o gruppi di essi.

La Regione, in premessa, prospetta, in termini generali, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15, nonché commi 16, 17, lettera *a*), e da 19 a 21, nella parte in cui prevede e disciplina le unioni di comuni, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione».

Successivamente, procede alla illustrazione delle singole questioni.

A) Con la prima la ricorrente censura l'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15, nonché commi 16, 17, lettera *a*), e commi da 19 a 21 nella parte in cui prevede una disciplina puntuale in materia di unioni di Comuni, non riconducibile nell'ambito delle competenze statali stabilite dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.

B) Ad avviso della Regione Toscana, poi, l'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15, nonché commi 16, 17, lettera *a*), e da 19 a 21, nella parte in cui: 1) stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative, e non solo quelle fondamentali, mediante un'unione di Comuni, ai sensi dell'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); 2) prevede una disciplina di dettaglio che comprime i margini di autonomia dei piccoli Comuni, dando luogo, di fatto, ad una sostanziale fusione degli stessi, con conseguente modifica delle relative circoscrizioni; 3) interviene sull'ordinamento degli enti locali e, dunque, in una materia che ricade nella competenza residuale delle Regioni, si pone in contrasto con l'art. 133, secondo comma, Cost., il quale stabilisce che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni», anche in relazione agli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost.

Più in particolare, la ricorrente lamenta la lesione dell'autonomia riconosciuta ai Comuni dall'art. 114 Cost., per effetto di quanto stabilito dai commi 4 e 5, i quali, in particolare: *a)* affidano alle unioni la programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile; *b)* prevedono la successione dell'unione in tutti i rapporti giuridici in essere in capo ai Comuni; *c)* prevedono il trasferimento alle unioni di tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché dei relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

Nella stessa prospettiva, la Regione evidenzia che il citato comma 5 prevede, a decorrere dal 2014, l'assoggettamento delle unioni di Comuni alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali, prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione.

La ricorrente, inoltre, ritiene lesive dell'autonomia riconosciuta ai Comuni anche le seguenti disposizioni: *a)* commi da 10 a 15, i quali individuano gli organi ed il funzionamento delle unioni alla stregua di vere e proprie fusioni di Comuni (la ricorrente ne trae conferma dal fatto che il comma 14 assegna alle unioni anche l'autonomia statutaria); *b)* comma 8, primo periodo, che prevede un termine perentorio entro il quale i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, con deliberazione del consiglio comunale da adottare a maggioranza dei componenti, devono avanzare alla Regione una proposta di aggregazione per l'istituzione della rispettiva unione; *c)* comma 8, secondo e terzo periodo, ai sensi del quale la Regione provvede, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2012, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo e, qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni della norma in esame, la Regione provvede comunque.



Poste tali premesse, la ricorrente afferma che le disposizioni impugnate impongono, di fatto, la fusione di piccoli Comuni e la conseguente modifica delle circoscrizioni comunali, in violazione della procedura prevista dall'art. 133, secondo comma, Cost.

Al riguardo, la Regione Toscana richiama la sentenza n. 261 del 2011 con la quale la Corte costituzionale ha chiarito che, fatta eccezione per l'ambito di competenza esclusiva statale delineato dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., l'ordinamento degli enti locali è materia di competenza regionale esclusiva che, in relazione al mutamento delle circoscrizioni comunali, trova specifico fondamento nell'art. 133, secondo comma, Cost.

Secondo la Regione, l'istituzione obbligatoria di una unione, i cui consigli comunali sono peraltro destinati ad operare in qualità di meri organi di partecipazione alla forma associativa, determina il venir meno delle prerogative tipiche dell'ente partecipante. Infatti, l'unione, dotata di propri organi, per i quali si prevede in futuro l'elezione a suffragio universale, finisce per acquisire la legittimazione democratica propria degli enti territoriali, sopprimendo di fatto i Comuni che vi partecipano. Questi, inoltre, risulterebbero sottoposti ad un regime differenziato rispetto agli altri, in violazione dell'art. 114 Cost., che prevede solo cinque forme di enti territoriali, configurati come elementi costitutivi, a pari titolo, della Repubblica.

Con particolare riferimento alla asserita violazione della potestà legislativa regionale di carattere residuale, la ricorrente osserva, testualmente, «come non è nella competenza del legislatore statale creare nuovi livelli di governo a natura obbligatoria e “sostitutivi” di quelli previsti dall'art. 114 Cost., egualmente non è nelle competenze del legislatore statale modificare la circoscrizione dei Comuni o istituirne di nuovi». Del resto, l'art. 133 Cost. «definisce un procedimento specifico, prevedendo anche l'obbligo di sottoporre a *referendum* delle popolazioni interessate le scelte, che poi sono rimesse alla legge regionale». Pertanto, conclude sul punto la Regione, la disciplina relativa alle unioni di Comuni (commi da 1 a 15 dell'art. 16) appare in netto contrasto col quadro costituzionale e, in particolare, con gli artt. 114, 117, quarto comma, e 133 Cost.

C) La ricorrente, poi, censura l'art. 16, comma 1, nella parte in cui, nel prevedere l'allocazione di tutte le funzioni amministrative in capo alle unioni di Comuni, anche per le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni, si pone in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La Regione evidenzia che, ai sensi dell'art. 118 Cost., sulla base dei principi di differenziazione e adeguatezza, spetta al legislatore regionale prevedere forme di associazione per l'esercizio delle funzioni. Per contro, la disposizione censurata si riferisce a tutte le funzioni amministrative, comprese quelle riconducibili alle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., e «pretende di allocare tutte le funzioni amministrative che riguardano i “servizi pubblici” svolti dagli enti locali, i quali, per pacifica giurisprudenza costituzionale, rientrano nell'ambito affidato alla competenza legislativa residuale regionale» (è richiamata la sentenza n. 272 del 2004).

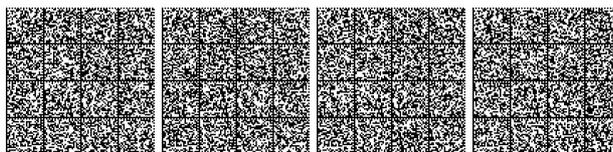
La legge statale, aggiunge la ricorrente, è competente in via esclusiva solo per quanto riguarda le funzioni fondamentali, ma deve escludersi che possa imporre forme associate di esercizio con riferimento alle funzioni proprie dei Comuni (rientranti nell'autonomia organizzativa degli stessi) e a quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Al legislatore regionale, in base ai criteri di differenziazione ed adeguatezza previsti dall'art. 118 Cost., spetta stabilire se attribuire le funzioni a condizione che le stesse vengano esercitate in forma associata.

D) La Regione impugna, inoltre, l'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15, evidenziando che la disciplina puntuale delle forme associative degli enti locali, secondo il pacifico orientamento della Corte costituzionale, rientra nella competenza residuale delle Regioni (sono richiamate le sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

La ricorrente, inoltre, osserva che anche prima della sentenza n. 244 del 2005, relativa alle comunità montane, la giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sentenza n. 343 del 1991, aveva individuato la Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali», anche per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e all'individuazione, quindi, del livello ottimale di esercizio.

Secondo la Regione Toscana, dunque, i commi impugnati lederebbero le prerogative del legislatore regionale, in relazione all'art. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto contenenti una disciplina puntuale della forma associativa.

Sviluppando ulteriormente le premesse, la ricorrente sottolinea che i commi 1, 3, 4, 7 ed 8, che individuano una disciplina specifica ed autoapplicativa della forma associativa, il comma 5, il quale prevede la successione *ex lege* da parte dell'unione dei rapporti facenti capo ai Comuni, e i commi da 10 a 15, che disciplinano nel dettaglio gli organi, violerebbero i seguenti parametri costituzionali, sulla base delle motivazioni di seguito indicate: 1) l'art. 114 Cost., sotto il profilo del vulnus inferto al principio di pari dignità costituzionale di Comuni, Province e Città metropolitane da una disciplina che, come osservato anche dal Consiglio delle autonomie locali, illegittimamente prevede un regime differenziato, destinato a vincolare i soli Comuni con meno di 1.000 abitanti; 2) l'art. 117, quarto comma, Cost. per violazione della potestà legislativa regionale, posto che la Corte costituzionale, con riferimento alle Comunità montane,



ha affermato che la disciplina delle forme associative degli enti locali rientra nella competenza residuale delle Regioni ed ha altresì precisato, con riferimento alla costituzione e/o alla soppressione di forme associative tra enti locali, che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. deve essere interpretato in maniera restrittiva; 3) l'art. 118 Cost., con riferimento ai principi costituzionali a cui la legge deve attenersi nell'attribuzione delle funzioni amministrative ed al principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe imposto unilateralmente la disciplina agli enti locali; 4) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., sotto il duplice profilo della potestà legislativa concorrente e dell'autonomia finanziaria riconosciuta a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, non potendosi, nella specie, ricondurre l'intervento del legislatore statale alla regolazione dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica.

E) La Regione Toscana, poi, censura l'art. 16, comma 16, nella parte in cui prevede «l'alternatività delle forme associative possibili, unione e convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno» nonostante «la discrepanza fra i due modelli», e comma 17, lettera *a*), nella parte in cui ridefinisce il numero degli organi comunali e dei loro componenti sulla base delle soglie demografiche, non prevedendo più la giunta municipale per i Comuni fino a 1.000 abitanti, anche qualora detti Comuni esercitino le loro funzioni in convenzione.

La ricorrente deduce la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza e di buon andamento, nonché dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., sotto il profilo del mancato rispetto della potestà legislativa regionale.

F) La Regione, inoltre, impugna i commi 19, 20 e 21 nella parte in cui pongono vincoli di orari e di modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali di governo degli enti territoriali, per violazione dei seguenti parametri: 1) art. 117, terzo e quarto comma, Cost., sotto il profilo dell'incidenza sulle funzioni di competenza regionale; 2) art. 117, sesto comma, ultima parte, Cost. il quale recita «I Comuni, le Province, le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», sotto il profilo della lesione dell'autonomia organizzativa dei Comuni.

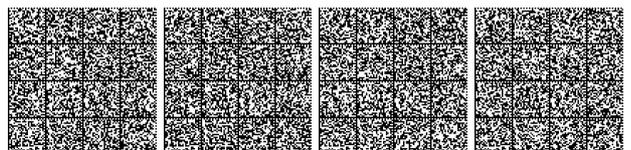
G) La ricorrente, con riferimento ad un diverso profilo, censura ancora l'art. 16, comma 16, nella parte in cui prevede un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni di Comuni. In particolare, la disposizione confliggerebbe con gli artt. 114 e 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione sotto un duplice profilo: perché «reintroduce» un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni; perché contiene una disciplina di dettaglio non riconducibile al coordinamento della finanza pubblica.

La Regione osserva che la norma, dopo aver previsto l'esenzione dall'obbligo di associarsi in unione per quei Comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultino esercitare mediante convenzione le funzioni amministrative e i servizi pubblici indicati al comma 1, prevede l'obbligo per gli stessi di trasmettere, entro il 15 ottobre 2012, al Ministero dell'interno un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione in convenzione delle rispettive attribuzioni, rinviando ad un decreto ministeriale per la determinazione di contenuti e modalità di tali attestazioni.

La previsione di tale controllo ministeriale, secondo la ricorrente, non soltanto contrasterebbe con lo spirito della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con il quale sono state soppresse le funzioni statali di controllo sugli enti locali in ragione della rafforzata autonomia prevista dall'art. 114 Cost., ma violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede, in via unilaterale e senza delineare alcun ruolo delle Regioni, un inammissibile controllo sulle forme associative di enti locali, la cui disciplina - come visto - è riservata alla competenza esclusiva regionale. La ricorrente, al riguardo, deduce che, in seguito alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la materia dei controlli è divenuta estranea alla sfera di competenza statale, essendo riservata alla potestà legislativa regionale e/o a quella regolamentare degli enti locali.

In quest'ottica, dunque, la Regione, richiamando la sentenza n. 417 del 2005, evidenzia che la Corte costituzionale ha affermato la legittimità costituzionale delle (sole) norme che disciplinano «gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità». Per contro, la disposizione impugnata consente una puntuale valutazione da parte del Ministero dell'interno sulla gestione svolta dagli enti locali tramite le convenzioni.

H) Infine, la Regione Toscana censura l'art. 16, comma 28, nella parte in cui autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto, denunciando il contrasto con i seguenti parametri: 1) art. 117, terzo e quarto comma, in quanto l'intervento del legislatore statale attiene ad una materia, quella dell'ordinamento degli enti locali, riconducibile alla potestà legislativa regionale di carattere residuale; 2) l'art. 120, secondo comma, Cost., poiché



la norma prevede un potere sostitutivo in assenza dei presupposti tassativi e dei limiti precisati dalla Corte costituzionale che, pur avendo ritenuto l'ammissibilità di interventi sostitutivi, ha però ribadito che tali interventi rappresentano un'eccezione rispetto al normale svolgimento delle attribuzioni dei Comuni (viene richiamata la sentenza n. 43 del 2004).

1.1.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha rilevato l'inammissibilità del ricorso della Regione Toscana per difetto di interesse ad agire, ritenendo le doglianze estranee alle competenze regionali. Infatti, vertendosi in tema di riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni, non sarebbe configurabile una lesione diretta ed immediata di una prerogativa costituzionale della Regione. Nel merito, l'Avvocatura dello Stato, ravvisa la non fondatezza del ricorso in quanto la disposizione censurata sarebbe espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica volti al contenimento della spesa e, come tale, ascrivibile alla potestà legislativa statale.

2.- Con ricorso notificato il 14-16 novembre 2011 e depositato il 18 novembre 2011 (reg. ric. n. 134 del 2011), la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra le altre, dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 16 e 28, il quale disciplina l'esercizio delle funzioni comunali, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, in combinato disposto, degli artt. 118, 133, secondo comma, Cost., dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché del principio di leale collaborazione, in quanto tale disciplina lederebbe le competenze assegnate alla Regione da norme di rango costituzionale, intervenendo su una materia riconducibile alla potestà residuale delle Regioni. Solo nella parte introduttiva e nelle conclusioni del ricorso vengono indicati, tra i parametri costituzionali, anche gli artt. 75, 122 e 123 Cost.

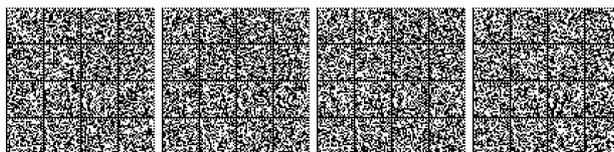
A parere della ricorrente, l'istituzione obbligatoria di unioni di Comuni e le previsioni inerenti alla disciplina dei loro organi e delle loro funzioni, viola il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., dal quale discende che la regolazione delle associazioni degli enti locali rientra nella competenza legislativa delle Regioni e non in quella dello Stato, essendo quest'ultima limitata alla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Peraltro, osserva la Regione, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto tassativa l'indicazione degli enti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. La sentenza n. 456 del 2005, poi, ha stabilito quanto segue: «Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione».

Secondo la Regione Lazio, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 118 Cost., ai sensi del quale, soltanto qualora sussista un'esigenza di esercizio unitario, le funzioni amministrative possono essere sottratte ai Comuni ed affidate ad un livello territorialmente più esteso, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Afferma la ricorrente che, soprattutto per effetto del principio di sussidiarietà, non può ritenersi lo Stato, e non la Regione, competente a riallocare funzioni comunali ad un livello che è sovracomunale, ma, al tempo stesso, infraregionale.

Ciò perché, nella prospettiva accolta dall'art. 118 Cost., deve essere l'ente dotato di potestà legislativa e territorialmente «più vicino» a stabilire se sussista un'esigenza di esercizio unitario a livello regionale o infraregionale tale da giustificare una sottrazione di funzioni ai Comuni. Allo Stato spetta valutare l'esigenza di esercizio unitario con riferimento ad interessi di rilevanza nazionale, ma non ad esigenze che si esauriscono a livello regionale. Dunque, conclude sul punto la ricorrente, ai sensi dell'art. 118 Cost., rientra nella competenza regionale valutare se sussista l'esigenza di assegnare le funzioni amministrative comunali ad un'unione di Comuni.

Sotto altro profilo, osserva la Regione, le norme statali censurate violano l'art. 133, secondo comma, Cost., in quanto l'attribuzione alla competenza regionale del potere di istituire nuovi Comuni presuppone che essi non possano intendersi come «enti privi di funzioni» e, dunque, una legge che «svuota di funzioni gli enti comunali» non può che ritenersi elusiva del precetto costituzionale.

In ultimo, secondo la Regione Lazio, il comma 28 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 - che prevede un controllo prefettizio sull'operato comunale ed il conseguente esercizio del potere sostitutivo statale - violerebbe sia l'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001 (che, abrogando l'art. 130 dell'originario testo costituzionale, ha implicitamente escluso la legittimità di procedure amministrative statali di controllo sugli atti comunali), sia il principio di leale collaborazione, dal momento che la norma statale non prevede alcuna forma di coinvolgimento regionale rispetto all'esercizio del potere sostitutivo o, almeno, rispetto alla valutazione dei suoi presupposti. Ciò «nonostante l'art. 49 dello Statuto della Regione Lazio attribuisca proprio alla legge regionale la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione nei riguardi degli enti locali».



2.1.- Con atto del 27 dicembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'infondatezza dell'impugnazione in quanto il legislatore statale avrebbe operato nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» e, quindi, nel rispetto della competenza delineata dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e terzo comma, Cost. Del resto, ha aggiunto la difesa dell'Avvocatura, le unioni di Comuni sono da tempo disciplinate dall'art. 32 del TUEL, norma che non ha mai suscitato dubbi circa il corretto esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato. Dunque, l'imposizione della forma associativa per i Comuni minori, volta all'impiego ottimale delle risorse finanziarie, troverebbe fondamento giustificativo nell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica. Circa la censura mossa al comma 28, la difesa dello Stato sostiene che «proprio la possibilità di una attribuzione delle funzioni amministrative diversificata per livelli territoriali, come previsto dall'art. 118 Cost., implica di necessità la presenza di un potere sostitutivo statale a tutela degli interessi unitari che possono comunque essere immanenti a tali funzioni». L'Avvocatura, citando testualmente la sentenza n. 236 del 2004, ricorda che la Corte costituzionale «ha chiaramente statuito che “La disposizione [dell'art. 8 l. 131/2003] è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) -, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari”».

3.- La Regione Puglia, con ricorso notificato il 14 novembre 2011 e depositato il 23 novembre 2011 (reg. ric. n. 141 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra le altre, dell'art. 16, commi da 1 a 16, per violazione degli artt. 3, 97, 117, primo, secondo, lettera *p*), terzo, quarto, quinto e sesto comma, 114, 118, 119 e 133 Cost.

Solo nelle conclusioni si trovano indicati, tra i parametri costituzionali, anche gli artt. 117, primo e quinto comma, e 119 Cost.

Il ricorso è articolato in più questioni.

A) La Regione, premessa una breve sintesi della norma, afferma che essa, «in ogni sua parte e nel suo complesso», viola gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), 118 e 133, nonché gli artt. 3 e 97 Cost.

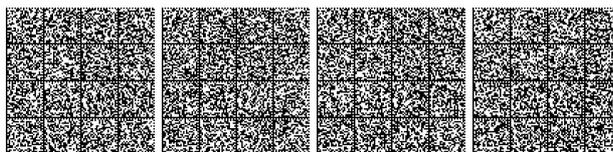
In particolare, la ricorrente censura il comma 1, nella parte in cui «pretende di allocare funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale violando così l'art. 117, terzo e quarto comma, e l'art. 118, secondo comma, Cost.» e «nella parte in cui pretende di applicarsi alle funzioni amministrative che ricadono nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.» e, in particolar modo, «nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative che riguardano i “servizi pubblici” svolti dagli enti locali».

B) La Regione, inoltre, censura l'art. 16, commi da 2 a 16, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligatorietà dell'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi mediante la forma associativa dell'unione di Comuni, secondo la disciplina ivi stabilita. Secondo la ricorrente, l'intervento del legislatore statale, non potendo essere ricondotto all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., violerebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di «ordinamento degli enti locali».

Sul punto la difesa regionale richiama la giurisprudenza costituzionale per evidenziare che lo Stato non ha competenza generale in materia di enti locali, in quanto la competenza legislativa statale di cui al menzionato art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., è limitata alla elencazione tassativa (Comuni, Province e Città metropolitane). Dunque, la disciplina delle comunità montane, che sono una tipologia di unione di Comuni, spetta alla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (vengono citate le sentenze n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Afferma la Regione che la previsione della obbligatorietà per l'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi mediante forme associative viola, inoltre, gli artt. 114, 117, 118 Cost. L'art. 114 Cost. riconosce, infatti, pari dignità costituzionale agli enti territoriali, qualificandoli enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Il legislatore statale, invece, avrebbe sottratto all'ente la titolarità delle funzioni e dei servizi, dando luogo, oltre tutto, ad una differenziazione tra i Comuni più piccoli, obbligati a far parte dell'associazione, e gli altri, ai quali tali vincoli non si applicano, in violazione dell'art. 118 Cost.

La ricorrente denuncia anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., ribadendo che il legislatore statale ha competenza esclusiva sia per quanto riguarda le funzioni fondamentali, per le quali può certamente imporre forme associate di esercizio, e sia per quanto riguarda l'individuazione dell'ente a cui spetta l'esercizio dell'attività



amministrativa riconducibile ad ogni altra sua competenza legislativa, ma non può imporre forme associate di esercizio delle funzioni proprie dei Comuni, la cui autonomia organizzativa consente di optare liberamente per la gestione in forma associata. Peraltro, puntualizza la ricorrente, spetta alla legislazione regionale, in base a quanto previsto dall'art. 118 Cost., prevedere forme di associazione, alla stregua dei principi di differenziazione e adeguatezza. Più in particolare, prosegue la Regione, lo Stato può solo individuare le forme associative alle quali i Comuni, con decisione autonoma, possono conferire le proprie funzioni «ovvero alle quali le regioni possono far riferimento quando ritengano di vincolare i comuni all'esercizio in forma associata di funzioni amministrative comprese nell'ambito della competenza regionale».

C) La Regione Puglia censura, poi, il comma 16 dell'art. 16, lamentando che la valutazione affidata al Ministero dell'interno sulla scelta tra unione o convenzione violerebbe il principio di ragionevolezza e di buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.). Ciò perché la diversità tra le due forme associative (l'una configurata come ente dotato di propri organi, l'altra estremamente flessibile e modificabile che non si configura come ente) non consente di ritenere che il compito di assicurare la gestione di tutte le funzioni e di tutti i servizi dei Comuni partecipanti possa essere svolto, con effetti analoghi, in modo efficace.

D) Da ultimo, la Regione Puglia censura il comma 4, ultimo periodo, dell'art. 16, in quanto - prevedendo che «Con regolamento da adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione» - violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., autorizzando un regolamento statale in una materia di competenza residuale regionale.

3.1.- Con atto depositato il 23 dicembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto l'inammissibilità del ricorso per assoluta mancanza di argomentazioni giustificative in relazione ai parametri di cui agli artt. 119 e 133 Cost. e la mancata inclusione dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost. nell'epigrafe e nelle conclusioni del ricorso. Inoltre, a parere della difesa dello Stato, con riferimento agli artt. 3, 97, 114 e 118 Cost., il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di legittimazione ad agire poiché le censure prospettate dalla Regione atterrebbero ad interessi esclusivi dei Comuni.

Le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost., sarebbero, invece, infondate. Il fatto che le competenze amministrative devolute all'unione comprendono materie ed attività disciplinate con legge regionale non assumerebbe rilievo determinante dal momento che la riorganizzazione degli enti non incide sulle competenze legislative delle Regioni. Parimenti risulterebbe infondato l'assunto secondo il quale la norma impugnata avrebbe inciso sulla materia dell'«ordinamento degli enti locali» riservata alla competenza residuale delle Regioni. Anche se tale affermazione fosse corretta, osserva l'Avvocatura generale, occorrerebbe considerare che, come ripetutamente affermato nella giurisprudenza costituzionale, tale competenza residuale è cedevole rispetto alla potestà dello Stato di dettare norme di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica allargata, al fine di conseguire risparmi di spesa e determinare il riequilibrio dei bilanci della pubblica amministrazione.

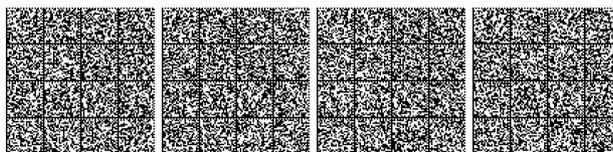
Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che le norme impuginate non ledono l'autonomia e la dignità degli enti locali, non modificano il riparto di competenze amministrative tra gli enti territoriali e non violano i principi di ragionevolezza e di buon andamento, poiché lasciano impregiudicata la facoltà per i Comuni di scegliere altre forme associative più flessibili, di effetto equivalente sul piano della spesa, facoltà che valorizza l'ambito di autodeterminazione degli enti locali.

4.- Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, con ricorsi sostanzialmente corrispondenti, notificati il 15 novembre 2011 e depositati il 23 novembre 2011 (reg. ric. n. 144, n. 146 e n. 147 del 2011), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra queste, dell'art. 16, in relazione agli artt. 77, primo e secondo comma, 114, 117, primo, secondo, lettera p), e quarto comma, 118, 133, secondo comma, 5, 3 e 97 Cost.

Ognuna delle tre Regioni ha premesso di impugnare la disposizione in nome proprio e, su richiesta del Consiglio delle autonomie locali, formulata ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che modifica l'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quale portatrice dei loro interessi istituzionali.

I ricorsi sono articolati in più questioni.

A) In primo luogo le Regioni denunciano la violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, Cost. affermando che la scelta del Governo di fare ricorso allo strumento provvisorio del decreto-legge non trova riscontro in una situazione riconducibile ai «casi straordinari di necessità e d'urgenza». Le ricorrenti osservano che la disposizione impugnata



contiene norme ordinamentali incidenti sullo status istituzionale dei Comuni. Il comma 9 dell'art. 16 censurato, tuttavia, a conferma dell'asserita insussistenza delle ragioni d'urgenza, differisce l'applicazione di tali norme ad un termine decorrente «dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del Comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo». Inoltre, aggiungono le ricorrenti, i contenuti delle norme censurate non sembrano rispondere adeguatamente alla finalità del «contenimento delle spese degli enti territoriali», per il risanamento della finanza pubblica, non risultando quantificati i supposti risparmi di spesa neppure nella relazione della Ragioneria generale che accompagna il provvedimento d'urgenza. Piuttosto, osservano le Regioni, si sarebbe dovuto tener conto degli oneri amministrativi derivanti dall'entrata a regime della nuova disciplina e ricadenti sulle amministrazioni coinvolte. In questa prospettiva, concludono le ricorrenti, la clausola di invarianza di cui al comma 30, secondo cui «Dall'applicazione di ciascuna delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» finisce per rivelare un ulteriore elemento di irrazionalità nella disciplina.

Circa la legittimazione a far valere il difetto dei requisiti di necessità ed urgenza, le Regioni dichiarano di conoscere la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa può essere fatto valere soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali. Tale giurisprudenza consolidata, a parere delle ricorrenti, ha finora impedito alle Regioni di far valere i vizi «formali» degli atti legislativi, per carenza dell'interesse ad agire, richiedendosi che «l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria» (sentenza n. 216 del 2008).

Per contro, si afferma nei ricorsi, «l'utilità propria, diretta e immediata» non può essere fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla Regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un *vulnus* al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per se stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell'atto legislativo che ne è responsabile. «Le "prerogative costituzionali" delle Regioni debbono estendersi, ad avviso delle ricorrenti, anche al loro status costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nel (*rectius: nei*) processi decisionali». E, secondo le Regioni, lo stesso dovrebbe dirsi per i Comuni che non hanno potuto intervenire a causa «della violazione della regola del procedimento legislativo ordinario».

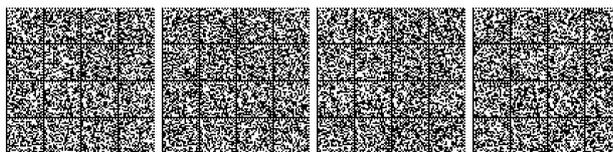
Del resto, osservano le ricorrenti, nell'arco di tempo fissato dal comma 9 dell'art. 16, si sarebbe potuto giungere ad un testo meditato e condiviso di riforma, nel rispetto del principio di leale collaborazione, come evidenziato nel documento approvato il 23 giugno 2010, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Concludendo, le Regioni ritengono di essere legittimate a far valere la violazione dell'art. 77 Cost., connessa alla carenza dei presupposti di necessità e d'urgenza, e degli artt. 114, in relazione al ruolo costituzionale delle Regioni, 118, primo comma, come espressione del più generale principio di sussidiarietà, e 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

B) Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, promuovono, poi, questione di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 16 dell'art. 16 menzionato per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera p), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, ragionevolezza e di buon andamento, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Dopo avere riassunto i contenuti della disposizione censurata ed avere ricordato i principi costituzionali contenuti nei parametri evocati, le ricorrenti affermano che il complesso problema legato alle modeste dimensioni di molti Comuni italiani sarebbe stato risolto dal legislatore statale in modo sbrigativo operando, attraverso la decretazione d'urgenza, «lo svuotamento istituzionale dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'unione, nella quale finisce per "sciogliersi" ogni comune la cui popolazione non superi la soglia indicata». Peraltro, aggiungono le Regioni, si tratterebbe di un ente non incluso nella tipologia costituzionale degli enti costituiti della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come rilevato, nel corso dei lavori preparatori, sia dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che ne aveva suggerito opportunamente la soppressione.

Alla luce di tali premesse, le ricorrenti affermano che la disposizione impugnata violerebbe non solo l'art. 117, secondo comma, Cost., ma soprattutto l'art. 133 Cost., nella parte in cui, svuotando i Comuni di ogni loro attribuzione, delle risorse umane e strumentali e persino della titolarità dei rapporti giuridici relativi alle funzioni amministrative, trasferite all'unione, altera «la mappa dell'autonomia comunale», senza rispettare le procedure costituzionali per l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle circoscrizioni.

L'art. 16, commi da 1 a 16, dunque, si porrebbe in contrasto con: 1) il riconoscimento della natura costitutiva dei Comuni nella costruzione della Repubblica ricavabile dall'art. 114, primo comma, Cost.; 2) l'attribuzione ai Comuni della natura di «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» ex art. 114, secondo comma, Cost.; 3) i principi di autonomia statutaria, organizzativo-regolamentare e finanziaria; 4) i



principi specifici di cui all'art. 118 Cost., circa le funzioni fondamentali e quelle proprie dei Comuni, «definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale» (è citata la sentenza n. 43 del 2004). Risulterebbe, altresì, violato il principio di sussidiarietà, in quanto la «differenziazione» dei Comuni e delle loro funzioni non può essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese e non può ridursi alla privazione delle funzioni dei Comuni minori.

Per altro verso, risulterebbe, altresì, violata la Carta europea dell'autonomia locale, a cui è stata data esecuzione con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985), con particolare riferimento all'art. 3, nella parte in cui prevede che «Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» e che «Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti». Affermano le Regioni che il trasferimento coattivo ad amministrazioni di secondo grado di funzioni, strutture e risorse relative a tutte le funzioni amministrative e di gestione dei pubblici servizi dei Comuni minori sarebbe contrario agli impegni assunti dall'Italia nel contesto europeo e, quindi, a quanto stabilito dall'art. 117, primo comma, Cost.

Da ultimo, le ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., oltre che dell'art. 114 Cost., reputando la disciplina dettata dal legislatore statale discriminatrice, priva di ragionevolezza ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione. Al riguardo viene evidenziato che spesso i Comuni con popolazione non superiore a 1.000 abitanti non sono contigui. Pertanto, tali enti si vedrebbero costretti ad esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di Comuni composta anche da enti con popolazione più numerosa che, per questa ragione, potrebbero esercitare in forma associata solo alcune delle proprie funzioni.

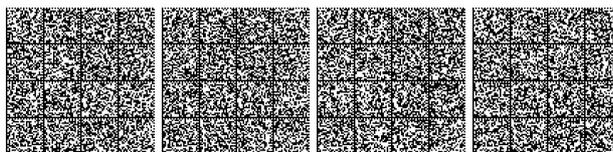
C) Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria lamentano, inoltre, che le disposizioni impugnate, anche per il carattere dettagliato e minuzioso, violerebbero le competenze residuali delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali. Infatti, si osserva, la potestà legislativa dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., è limitata all'ordinamento degli enti locali e non ricomprende le forme associative. L'elencazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), peraltro, ha carattere tassativo (si richiamano le sentenze n. 27 del 2010, n. 397 del 2006 e n. 456 del 2005).

D) In via subordinata, le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria censurano il comma 4 dell'art. 16, in relazione all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost. nella parte in cui prevede che «Con regolamento da adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione».

Secondo le ricorrenti, tale previsione, destinata a regolare i rapporti tra i Comuni e l'entità associativa, non sarebbe riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali, ma alla potestà legislativa regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., se non addirittura alla sfera di autonomia dei Comuni. Ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., la potestà regolamentare spetterebbe, pertanto, alle Regioni. Oltre tutto, osservano le ricorrenti in via ulteriormente subordinata, se anche dovesse ammettersi una competenza statale, risulterebbe violato il principio di leale collaborazione, non essendo prevista né l'intesa con la Regione interessata, né l'intesa con la Conferenza unificata.

E) Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, censurano, poi, l'art. 16, comma 16, per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui demanda in via esclusiva al Ministro dell'interno la valutazione sul conseguimento dei «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni» da parte dei Comuni già coinvolti in forme associative ex art. 30 del TUEL, senza prevedere il coinvolgimento delle Regioni.

Le ricorrenti osservano che, in tal modo, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., gli effetti delle leggi regionali sull'associazionismo vengono ad essere condizionati da una valutazione unilaterale e centralizzata del Ministro. Infine, le Regioni affermano che l'introduzione di un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni risulterebbe lesiva dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 114 Cost.



4.1.- Con atto depositato il 22 dicembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio promosso dalla Regione Liguria, chiedendo il rigetto del ricorso ed assumendo che le disposizioni impugnate rivestono carattere di necessità ed urgenza in quanto, alla luce della contingente crisi finanziaria, la riduzione dei costi legati agli apparati amministrativi costituisce oggetto di un impegno concordato anche a livello europeo e l'intervento normativo è volto ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali ed il migliore svolgimento delle funzioni normative.

4.2.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito anche nei giudizi promossi dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Umbria, formulando le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Toscana.

5.- Con ricorso notificato il 15 novembre 2011 e depositato il 23 novembre 2011 (reg. ric. n. 145 del 2011), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra queste, dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28, che disciplinano l'esercizio delle funzioni comunali, in riferimento agli artt. 97, 114, 117 e 118 Cost.

Il ricorso è articolato in più questioni.

A) In primo luogo, dopo avere sintetizzato i contenuti della norma impugnata, la Regione contesta, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., che l'intervento normativo possa ricondursi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò perché, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (la Regione richiama la sentenza n. 417 del 2005), la disciplina di principio dei vincoli finanziari si configura compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni ed i Comuni, solo quando stabilisce tassativamente un limite complessivo di intervento - avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente - lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa. Invece, secondo la ricorrente, le disposizioni censurate costituiscono una disciplina di dettaglio e autoapplicativa che lede l'autonomia opzionale dei Comuni, in violazione dell'art. 114, secondo comma, Cost.

Più in particolare, la Regione dubita che la razionalizzazione delle funzioni amministrative costituisca un profilo riconducibile alla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato. Ciò perché tali funzioni vanno individuate con riferimento all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che si riferiscono alle sole funzioni fondamentali di competenza delle amministrazioni comunali.

Del resto, prosegue la ricorrente, l'indicazione contenuta negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., presenta carattere tassativo, come affermato dalla Corte costituzionale che, in particolare, trattando delle comunità montane, ha fatto espressamente riferimento all'attribuzione a tali enti della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003) (nel ricorso si richiamano le sentenze n. 397 del 2006 e n. 244 del 2005). La Regione deduce che analoga autonomia deve essere riconosciuta alle nuove figure di unioni di Comuni, anche per quanto concerne l'individuazione di propri organi di governo. Diversamente, i commi da 10 a 14 prevedono la disciplina degli organi di governo dell'unione di Comuni, che è ente diverso e autonomo dalle amministrazioni che vi partecipano.

La Regione puntualizza che la potestà legislativa esclusiva dello Stato non può estendersi oltre i limiti indicati nell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., traendo spunto dalla giurisprudenza costituzionale per affermare che risulta, altresì, evidente la sussistenza di una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., il quale, elencando solo le materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, consente di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente incluse nell'uno o nell'altro ambito (nel ricorso si richiama la sentenza n. 261 del 2011).

La Regione ricorda che la competenza legislativa regionale in materia trova conferma anche nell'art. 14, commi da 27 a 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha introdotto una disciplina concernente l'associazionismo comunale, rimettendo alla legislazione regionale, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione ottimale ed omogenea per l'esercizio associato di funzioni, con facoltà di stabilire limiti demografici diversi da quelli determinati dallo Stato.



La ricorrente pone, quindi, in risalto la contraddizione logica della disciplina impugnata rispetto a quanto previsto con il citato art. 14, commi da 27 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 e conclude che il cambio di direzione attuato con l'intervento normativo oggetto di impugnazione pregiudica la concreta operatività delle amministrazioni comunali, anche per ciò che attiene all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa tutelato dall'art. 97 Cost.

A parere della ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 118 Cost. nella parte in cui disciplinano funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato, destinate ad essere esercitate dai Comuni, comprendendo, altresì, l'esercizio di funzioni amministrative di spettanza regionale.

B) Inoltre, secondo la Regione Veneto, il comma 7 dell'art. 16, nella parte in cui impone la cessazione delle precedenti forme associative previste nel TUEL, sostituendole con le unioni di Comuni, violerebbe l'art. 114, secondo comma, Cost., che stabilisce il principio di equiordinazione delle autonomie locali e delle Regioni.

C) La Regione Veneto afferma, poi, che l'art. 16, imponendo una determinata forma organizzativa di tipo associativo, violerebbe anche l'art. 117, sesto comma, Cost., che riconosce ai Comuni autonoma potestà regolamentare nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

D) Infine, la Regione impugna, per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., l'art. 16, comma 28, del citato d.l. n. 138 del 2011, che disciplina i poteri di verifica del Prefetto in ordine al perseguimento degli obiettivi di semplificazione amministrativa e organizzativa, nonché alla riduzione delle spese effettuate dagli enti locali, ai sensi dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010) e dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, prevedendo, in caso di inadempimento, l'esercizio del potere sostitutivo statale.

La ricorrente sostiene che il potere conferito non sarebbe riconducibile alle ipotesi tassative di sostituzione previste dall'art. 120 Cost. In particolare, la norma confliggerebbe con i parametri costituzionali invocati, nella parte in cui prevede che il Prefetto, per verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione amministrativa ed organizzativa, nonché di riduzione delle spese effettuate dagli enti locali, deve accertare che si sia provveduto alla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali e sia stato rispettato il divieto da parte dei Comuni con popolazione inferiore a trentamila abitanti di costituire società.

Né tale potere sostitutivo potrebbe trovare giustificazione nell'esigenza di garantire l'unità economica, intesa come complesso della macroeconomia nazionale, alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., atteso che il contenimento della spesa pubblica costituisce un fine non perseguibile mediante il ricorso ad un potere straordinario, quale, evidenzia la difesa regionale, è, per giurisprudenza costituzionale, quello sostitutivo.

Assume la Regione che la medesima disposizione violerebbe anche gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto «il potere sostitutivo statale non può e non deve riguardare amministrazioni che esercitano funzioni amministrative di competenza regionale ai sensi dell'art. 118 della Costituzione». La ricorrente, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004, pone in risalto che «è pacificamente ammessa la legittimità di una legge regionale che “intervenendo in materie di propri [rectius: propria] competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi”». Inoltre la Regione cita testualmente la sentenza n. 303 del 2003, nella parte in cui si afferma che «Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

5.1.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando osservazioni identiche a quelle svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Lazio.

6.- Con ricorso notificato il 17 novembre 2011 e depositato il 23 novembre 2011 (reg. ric. n. 153 del 2011), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra queste, dell'art. 16, comma 1, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 118 e 119, Cost.



Il ricorso è articolato in più questioni.

A) In primo luogo, la Regione Campania censura l'art. 16, comma 1, nella parte in cui non presenta carattere di principio fondamentale. La ricorrente afferma che la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., sotto il profilo della illegittima incidenza sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva in via residuale alle Regioni.

A parere della ricorrente, la manifesta violazione delle competenze regionali non sarebbe esclusa dal richiamo operato dall'art. 16, comma 1, alla finalità di «assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici». In senso contrario, infatti, è richiamata la giurisprudenza costituzionale sul valore della qualificazione legislativa «che non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (è citata la sentenza n. 169 del 2007 e le sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995, nonché la sentenza n. 237 del 2009 e le sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Con ulteriore riferimento alle pronunce della Corte, la Regione Campania osserva che la potestà legislativa, esercitata con la finalità di contenere la spesa pubblica, deve arrestarsi alla sola previsione di un limite complessivo di spesa che faccia salva la discrezionalità degli enti territoriali nella allocazione delle risorse, restando, quindi, preclusa la possibilità di vincolare le Regioni all'adozione di misure analitiche di dettaglio (sono richiamate, sul punto, le sentenze n. 27 del 2010, n. 341 e n. 237 del 2009). Le Regioni, conclude la ricorrente, sono libere nello stabilire strumenti e modalità per il conseguimento dello scopo individuato dal legislatore statale.

La ricorrente, inoltre, censura l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, lamentando che l'incidenza sulle prerogative costituzionali delle Regioni e la previsione di conseguenze gravose in caso di mancato rispetto della disciplina, spiegherebbe effetti pregiudizievoli sulla finanza regionale. In particolare, tale disciplina si porrebbe in conflitto con l'art. 119, quarto comma, Cost., in quanto lesiva del principio di corrispondenza tra il decentramento delle funzioni e la conservazione delle risorse necessarie a consentirne il relativo esercizio.

B) La Regione Campania censura, poi, l'art. 16, comma 1, nella parte in cui dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL.

Lamentando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), quarto comma, e 118 Cost., la ricorrente, afferma che per escludere l'illegittimità dell'art. 16, comma 1, non può neppure invocarsi la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La Regione richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui tale disposto deve essere inteso in senso restrittivo, sia per quanto riguarda l'individuazione degli enti locali, per i quali l'elencazione di cui all'art. 114 Cost. deve considerarsi tassativa, sia per quanto riguarda l'ambito oggettivo, che deve restare circoscritto alla disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle funzioni fondamentali di detti enti. Fuori da tale perimetro, osserva la ricorrente, opera la competenza residuale delle Regioni, nel cui ambito ricade la regolamentazione degli enti locali. Ciò, del resto, consente al legislatore regionale di provvedere in modo differenziato, tenendo conto delle esigenze espresse dalle singole comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione sanciti nell'art. 118, primo comma, Cost.

Al riguardo, la Regione richiama in modo specifico la giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di comunità montane e afferma che la disciplina di tali forme associative, che altro non sono se non unioni di Comuni costituiti tra Comuni montani, rientra nella competenza residuale delle Regioni (sono richiamate, nell'ordine, le sentenze n. 27 del 2010, nella parte in cui ha stabilito che «rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione»; n. 237 del 2009, n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001).

La ricorrente evidenzia che i suddetti principi devono trovare applicazione anche con riferimento alla norma impugnata e, poiché in questo caso, come per le Comunità montane, si tratta di enti la cui esistenza non è imposta dalla Costituzione, è consequenziale che la loro disciplina debba essere ricondotta alla potestà legislativa delle Regioni. Peraltro, osserva la Regione, l'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce che le unioni di Comuni sono enti locali costituiti «da due o più comuni, di norma contermini» e l'art. 33 riserva alle Regioni l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni ai fini di favorirne l'esercizio associato, con previsione di un eventuale potere sostitutivo per il caso di inerzia dei Comuni nell'individuazione di soggetti, forme e metodologie per l'esercizio in forma associata delle funzioni.



C) In subordine, la Regione deduce che quand'anche non si riconoscesse la manifesta violazione della competenza residuale regionale, occorrerebbe, comunque, tenere conto che il censurato art. 16, comma 1, viola l'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost. (la subordinata, invero, fa riferimento all'intero art. 16, senza specificare il comma, ma tutte le argomentazioni relative alla doglianza principale discendono dalla censura rivolta all'art. 16, comma 1, nella parte sopra indicata).

La ricorrente illustra le ragioni della censura muovendo dalla considerazione che l'art. 118 Cost. attribuisce ai Comuni tutte le funzioni amministrative, a prescindere dalla materia cui afferiscono, salvo che le stesse siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, ai livelli di governo superiori, al fine di garantirne il migliore esercizio. Lo Stato, invece, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha competenza legislativa esclusiva in relazione alla determinazione delle sole «funzioni fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane. Circa la relazione tra le due norme, la Regione ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui «quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale» (sentenza n. 43 del 2004). Pertanto, osserva la ricorrente, in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative la competenza della Regione sussiste quando le funzioni stesse interessano ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente). La norma impugnata, invece, nel richiamare indistintamente le funzioni amministrative esercitate dai Comuni, vi avrebbe ricompreso anche quelle ricadenti in ambiti materiali riservati alla Regione.

6.1.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si è costituito, nel giudizio promosso dalla Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando le medesime osservazioni articolate in relazione al ricorso presentato dalla Regione Lazio.

7.- La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 15-17 novembre 2011 e depositato il 23 novembre 2011 (reg. ric. n. 155 del 2011), in parte corrispondente a quello presentato dalla Regione Campania, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra queste, dell'art. 16 per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, 120 e 133, secondo comma, Cost.

Il ricorso è articolato in più questioni.

A) In primo luogo, la Regione Lombardia censura l'art. 16 nella parte in cui non presenta carattere di principio fondamentale. La ricorrente afferma che la disposizione impugnata violerebbe gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., sotto il profilo della illegittima incidenza sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva in via residuale alle Regioni.

Su questo punto, le argomentazioni svolte sono le medesime che si rinvergono nel ricorso presentato dalla Regione Campania. Tuttavia, in questo caso la censura viene riferita all'intero art. 16.

B) La Regione Lombardia censura, poi, l'art. 16, comma 1, nella parte in cui dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL, lamentando la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost.

Per quanto concerne la prospettata violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., le argomentazioni sono le medesime che si rinvergono nel ricorso presentato dalla Regione Campania con riferimento al parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost.

In subordine, a parere della Regione Lombardia, quand'anche non si riconoscesse la manifesta violazione della competenza residuale regionale, occorrerebbe comunque tenere conto del fatto che il censurato art. 16 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, nonché con il principio fondamentale di leale collaborazione, sancito dall'art. 120 Cost.

Sul punto, la prima parte del ricorso ripropone (anche nella forma) le argomentazioni contenute nel ricorso presentato dalla Regione Campania con riferimento ai diversi parametri costituiti dall'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost. Per l'organicità dell'esposizione, tuttavia, vi si farà nuovamente cenno in termini più sintetici. La coincidenza è, del resto, limitata a questa parte. Il ricorso della Regione Lombardia prosegue con considerazioni specifiche che riguardano l'art. 120 Cost. e, in particolare, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sull'applicabilità del principio di leale collaborazione alle procedure di formazione delle leggi (sono richiamate le sentenze n. 33 del 2011 e n. 326 del 2010).



Anche in questo caso la ricorrente premette che l'art. 118 Cost. attribuisce ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salva la possibilità che le stesse siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai livelli di governo superiori, al fine di garantirne il migliore esercizio, mentre lo Stato, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., ha competenza legislativa esclusiva in relazione alla determinazione delle «funzioni fondamentali». Circa la relazione tra le due norme, la Regione ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale citata in egual contesto dalla Regione Campania (sentenza n. 43 del 2004) e, allo stesso modo, conclude osservando che la norma impugnata, nel richiamare indistintamente le funzioni amministrative esercitate dai Comuni, vi avrebbe ricompreso anche quelle ricadenti in ambiti materiali riservati alla Regione.

Inoltre, prosegue la Regione, «alla luce delle evidenti attribuzioni regionali sottese allo svolgimento delle funzioni comunali, non è rinvenibile nel corpo dell'impugnato art. 16 alcuna forma di cooperazione fra Stato e Regioni, idonea a garantire una tutela delle richiamate competenze regionali».

La ricorrente, premettendo di conoscere l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sull'inammissibilità di questioni promosse dalle Regioni in relazione a parametri non ridondanti nelle loro competenze e sull'inapplicabilità del principio di leale collaborazione alle procedure di formazione delle leggi, osserva testualmente che «a fronte di un intervento normativo di tale portata, promosso attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza, giustificato in nome di esigenze straordinarie di contenimento della spesa, che potrebbero quasi ricondursi nell'ambito di una procedura "sostitutiva" rispetto ad un impegno regionale ritenuto inadeguato nel contenimento della spesa pubblica, sarebbe stata costituzionalmente necessaria la salvaguardia del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.». Tale principio, ricorda la ricorrente, è «operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» (sono citate le sentenze n. 43 del 2004 e 153 del 1986).

C) La Regione Lombardia, infine, censura l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui, prevedendo l'istituzione di un ulteriore ente locale coincidente con la sostanziale fusione dei Comuni partecipanti, violerebbe l'art. 133, secondo comma, Cost. che riconosce in capo al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate, la competenza in materia di istituzione di nuovi Comuni, di modificazione delle circoscrizioni e di denominazione di quelle già esistenti.

Più in particolare, la ricorrente osserva che l'unione di Comuni di cui all'art. 16 è caratterizzata da una struttura istituzionale stabile ed omnicomprensiva, dotata di propri organi, di autonomia statutaria e di specifici poteri in precedenza esercitati dagli organi comunali, che si sostituisce integralmente ai Comuni partecipanti. All'unione, infatti, è demandato l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici spettanti ai Comuni partecipanti sulla base della legislazione vigente.

Si tratta, dunque, a parere della Regione, di una sostanziale fusione dei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, realizzata eludendo in maniera manifesta la procedura di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.

A conferma della propria tesi, la ricorrente evidenzia che: 1) il comma 5 della disposizione impugnata prevede che «L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici [...] inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati», con contestuale trasferimento di tutte le relative risorse umane e strumentali; 2) dalla lettura integrata di tale previsione con quella di cui al comma 1, si desume che la successione dell'unione ai Comuni riguarda i rapporti giuridici inerenti a tutte le funzioni amministrative e a tutti i servizi pubblici spettanti a questi enti; 3) oltre al conferimento al nuovo ente di tutte le funzioni comunali, ad esso si riconosce un'autonoma struttura organizzativo-istituzionale, che finisce per assorbire quelle dei singoli Comuni; 4) a partire dall'istituzione delle unioni, le giunte comunali in carica decadono di diritto, senza successiva ricostituzione e il novero degli organi comunali viene limitato al sindaco e al consiglio; 5) ai sensi del comma 9, ai consigli comunali competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione; 6) ai sensi del comma 12, ai sindaci spettano le sole attribuzioni di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, ovvero solamente quelle attribuzioni esercitate dai sindaci in veste di ufficiali del governo, non in qualità di organi apicali, rappresentativi e responsabili dell'amministrazione comunale; 7) l'unione delineata dall'art. 16 viene, di contro, dotata di una propria organizzazione, composta dal consiglio, dal presidente e dalla giunta, nonché del potere di dotarsi di un proprio statuto al fine di disciplinare le modalità di funzionamento dei propri organi e i loro rapporti.

Alla luce di tali premesse, la Regione Lombardia conclude rimarcando che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto che «spetta alla legge regionale dare attuazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, individuando le popolazioni interessate alla variazione territoriale; che è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro comune preesistente» (viene richiamata la sentenza n. 47 del 2003). Viceversa, afferma la ricorrente, nel caso di specie nessuna delle fasi espressamente individuate dalla Costituzione avrebbe trovato osservanza da parte del legislatore statale, il quale, per di più, sarebbe intervenuto in una materia sottratta alla propria sfera di competenza normativa.



7.1.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha formulato le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Lazio.

8.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 15 novembre 2011 e depositato il 24 novembre 2011 (reg. ric. n. 160 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 138 del 2011 e, tra queste, dell'art. 16, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ai sensi del quale «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] *b*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

La Regione autonoma, inoltre, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, ultimo periodo, per violazione anche dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Il ricorso è articolato in due questioni.

A) Secondo la Regione l'art. 16, intervenendo in materia di ordinamento degli enti locali, avrebbe invaso un ambito materiale riservato dallo statuto alla potestà legislativa regionale.

La ricorrente pone in risalto che la norma impugnata regola la costituzione, le attribuzioni, l'organizzazione e il funzionamento delle unioni di Comuni e ravvisa la violazione del parametro statutario nella parte in cui l'art. 16, predisponendo una regolamentazione «di estremo dettaglio e particolarmente stringente», disciplina: *a*) i criteri per la costituzione obbligatoria e facoltativa delle unioni (commi da 1 a 3) e per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni (commi 22 e 24); *b*) il procedimento per la redazione dei bilanci di previsione (comma 4); *c*) il procedimento per la costituzione dell'unione stessa (commi 8 e 9); *d*) gli organi di governo dell'unione e le rispettive competenze (commi 10 e seguenti); *e*) la composizione degli organi di governo e di controllo dei Comuni che non sono obbligati a costituire un'unione, e lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali e la rendicontazione delle spese di rappresentanza (commi da 17 a 21, 25 e 26); *f*) i nuovi criteri di definizione degli enti locali cui è fatto divieto di costituire società (comma 27); *g*) la verifica, da parte del Prefetto, dell'avvenuta soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, di cui all'art. 2, comma 186, lettera *e*), della legge n. 191 del 2009, e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 28); *h*) la mancata produzione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e l'assoggettabilità al patto di stabilità interno di tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (commi 30 e 31).

La Regione evidenzia, che la illegittimità costituzionale non è scongiurata dalla clausola di salvaguardia prevista dal comma 29, secondo cui «Le disposizioni [...] si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Tale clausola, ad avviso della Regione, avrebbe un valore meramente di stile, «perché la normativa statale, nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto, non può avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione qui censurata».

Inoltre, la Regione lamenta che la disposizione non introduce norme di carattere generale o limitate ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari. Stabilisce, invece, in via autoritativa e unilaterale, il livello demografico della cosiddetta intercomunalità, procedendo, poi, ad una regolamentazione di dettaglio destinata ad essere recepita in via automatica dalla Regione, seppur tenendo conto di quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Secondo la ricorrente, quindi, tale regolamentazione non risulta affatto necessaria per la realizzazione degli obiettivi di maggiore efficienza perseguiti dal legislatore statale. Piuttosto si sarebbe dovuto lasciare alla Regione il potere di determinare le modalità concrete di attuazione del principio dell'intercomunalità, in modo da renderlo più aderente alle diverse realtà locali.

La ricorrente osserva che l'art. 16 lede le attribuzioni conferite alla Regione dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, nella parte in cui impone di esercitare in forma associata non solo le funzioni statali delegate agli enti locali, ma anche quelle proprie dei Comuni e quelle ad essi assegnate da leggi regionali. L'istituzione obbligatoria di unioni di Comuni, la contestuale riduzione dei consigli comunali a puri organi di partecipazione e del sindaco a semplice ufficiale di Governo, determinerebbero, di fatto, la soppressione dei Comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale, in violazione esplicita della competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».



La fondatezza della censura, prosegue la Regione, trova conferma nella giurisprudenza costituzionale secondo cui alla disposizione statutaria occorre dare l'interpretazione più ampia che sia consentita, tanto che in essa deve essere ricompresa anche la potestà di istituire nuove Province (sentenza n. 230 del 2001), nonché quella di regolare la finanza locale (sentenza n. 275 del 2007).

B) La Regione autonoma Sardegna, poi, impugna specificamente l'art. 16, comma 4, ultimo periodo, nella parte in cui prevede un regolamento statale in materia di competenza regionale, per violazione, oltre che del citato art. 3, primo comma, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna, anche dell'art. 117, sesto comma, Cost., che esclude la potestà regolamentare dello Stato nelle materie di competenza regionale.

In particolare, la ricorrente ritiene che siano ricompresi nella materia «ordinamento degli enti locali» il «procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico», i «poteri di vigilanza sulla sua attuazione» e la «successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione».

8.1.- Con atto depositato il 23 dicembre 2011, si è costituito nel giudizio promosso dalla Regione Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha formulato le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Liguria.

9.- Nelle more della decisione dei suddetti ricorsi è intervenuto il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. L'art. 19, comma 2, di tale provvedimento legislativo ha sostituito i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, con i commi da 1 a 13 della normativa sopravvenuta.

10.- Con ricorso notificato il 12-17 ottobre 2012 e depositato il 16 ottobre 2012 (reg. ric. n. 145 del 2012), la Regione Lazio ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 95 del 2012 e, tra queste, dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, per contrasto con il combinato disposto dei commi secondo, lettera p), terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

La ricorrente pone in risalto che la norma sopravvenuta conferma, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'obbligo di esercitare in forma associata, mediante unione di Comuni, tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti. Inoltre, stabilisce «che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni».

Secondo la Regione «tutta la riferita disciplina è da ritenersi illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 117, commi terzo e quarto, Cost., con conseguente lesione di sfere di competenza costituzionalmente assegnate alla Regione ricorrente».

In particolare, si afferma, la disciplina delle associazioni degli enti locali va ricondotta alla competenza legislativa delle Regioni e non dello Stato. Quest'ultima, infatti, limitata alla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», non ricomprende gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti. Peraltro, prosegue la Regione, tale principio trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale in tema di comunità montane, che ha sottolineato come l'indicazione degli enti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. debba considerarsi tassativa.

La ricorrente riporta testualmente il passaggio della motivazione della sentenza n. 456 del 2005, ove si afferma: «Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione».

10.1.- Con atto depositato il 26 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto l'infondatezza delle censure, in quanto la norma in esame, nel dettare disposizioni sulle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali nonché in materia di unioni di Comuni di cui al TUEL, lungi dall'invasare sfere di competenza legislativa regionale, troverebbe fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

11.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il 17 ottobre 2012 (reg. ric. n. 151 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 95 del 2012 e, tra queste, dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, in combinato disposto con il secondo e il terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 3 e 97 Cost.



Il ricorso è articolato in più questioni.

A) La ricorrente, premessa una breve sintesi delle norme censurate, motiva la propria legittimazione ad agire richiamando la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 169 del 2007) che ha ritenuto ammissibile la denuncia da parte di una Regione dell'illegittimità costituzionale di una legge statale per violazione delle competenze degli enti locali «purché la “stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali” (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e 196 del 2004)».

Nel merito, la Regione Veneto assume che le disposizioni censurate si pongono in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, quarto comma, Cost., dalla cui lettura (in combinato disposto con il secondo e terzo comma, del medesimo art. 117) si ricaverebbe che la materia «forme associative tra gli enti locali» rientra nella potestà legislativa regionale residuale.

La ricorrente trae conferma della fondatezza del proprio assunto da quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito delle comunità montane e, in particolare, da un passo della motivazione della sentenza n. 244 del 2005 (vengono richiamate anche le sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 456 del 2005) ove si legge che le comunità montane costituiscono «un caso speciale di unioni di Comuni», dotate di autonomia «(non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione alle stesse della potestà statutaria e regolamentare». L'autonomia delle comunità montane non gode tuttavia di garanzia costituzionale, così che la loro disciplina «rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.».

La Regione nega che la norma censurata possa considerarsi espressione della potestà legislativa esclusiva statale riconducibile all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, citando ancora la giurisprudenza costituzionale sulle comunità montane, ricorda che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (sentenza n. 244 del 2005).

Pertanto, secondo la ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., nella parte in cui disciplina l'esercizio associato obbligato, da parte di Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante unione di Comuni o convenzione, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente e non solo, dunque, delle funzioni fondamentali.

Con più specifico riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione contesta che l'intervento normativo possa ricondursi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica perché, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 417 del 2005), la disciplina di principio dei vincoli finanziari si configura compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni ed i Comuni, solo quando stabilisca tassativamente un limite complessivo di intervento - avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente - lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

La Regione, infine, lamenta l'imposizione dell'esercizio associato di funzioni fondamentali, e censura l'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012 denunciando la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., secondo cui «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

B) Secondo la ricorrente, poi, la disposizione impugnata lederebbe «il potere (costituzionalmente garantito) della Regione di conferire, mediante legge regionale, funzioni amministrative ai Comuni (e non ad unioni degli stessi imposte o autorizzate dallo Stato), nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Da ciò discenderebbe la violazione anche dell'art. 118, secondo comma, Cost., secondo cui «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

C) La ricorrente censura ulteriormente l'art. 19, commi 2, 5 e 6, nella parte in cui stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono obbligati, senza distinzioni (e, quindi, in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

D) Infine, la Regione Veneto impugna l'art. 19, commi 2, 5 e 6, nella parte in cui disciplina l'esercizio associato obbligatorio, da parte di Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante unione di Comuni o convenzione, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente e non solo delle funzioni fondamentali, comprimendo, così, l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, e soprattutto nella parte in cui



affida all'unione, per conto dei Comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile di cui alla parte seconda del TUEL, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione, ravvisando la violazione dell'art. 119 Cost. che attribuisce ai Comuni autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Con il medesimo ricorso, la Regione Veneto ha presentato istanza di sospensione cautelare, ai sensi degli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953, degli artt. 17, 18 e 19 del d.l. n. 95 del 2012.

La ricorrente, rinviando a quanto esposto per motivare la sussistenza del presupposto del *fumus boni iuris*, con riferimento al *periculum in mora*, ha sostenuto che le scadenze previste dalle disposizioni impugnate (14 ottobre 2012 per il riordino delle Province; 1° gennaio 2013 per l'esercizio associato di funzioni per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti; ulteriori scadenze relative all'istituzione di Città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio) non si conciliano con i tempi necessari per addivenire ad una decisione sulle questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale.

Nelle more, dunque, potrebbero consolidarsi assetti istituzionali e normativi (riordino/soppressione delle Province, istituzione di Città metropolitane, creazione di unioni di Comuni) divergenti dal vigente disegno costituzionale.

Pertanto, conclude la Regione, «ad oggi, si configura certamente il rischio di un irreparabile pregiudizio all'ordinamento della Repubblica, con conseguente grave ed irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico e dei diritti dei cittadini».

11.1.- Con atto depositato il 21 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Lazio.

11.2.- Il 29 maggio 2013 la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa in vista dell'udienza pubblica del 19 giugno 2013, limitata agli artt. 16-bis, 19 e 23-ter, comma 1, lettera g), del d.l. n. 95 del 2012, ribadendo, con riferimento all'art. 19, commi 2, 5 e 6, quanto già illustrato nell'atto introduttivo.

12.- Con ricorso notificato il 13-17 ottobre 2012 e depositato il 18 ottobre 2012 (reg. ric. n. 153 del 2012) la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 95 del 2012 e, tra queste, dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera p), quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente rammenta di aver già promosso questioni di legittimità costituzionale (reg. ric. n. 153 del 2011) dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, i cui commi da 1 a 16, sono stati sostituiti con i commi da 1 a 13 dal censurato art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012. Ribadisce, inoltre, l'illegittima incidenza della disciplina previgente sulla sfera di competenze legislative regionali ed osserva che le modifiche apportate dallo *ius superveniens* non soddisfano le ragioni sottese al primo ricorso.

Infatti, sebbene la nuova formulazione dell'art. 16 preveda l'esercizio associato di tutte le funzioni e di tutti i servizi, per i Comuni fino a 1.000 abitanti, come non più obbligatorio, bensì alternativo alle modalità di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, non vi sarebbe dubbio che la disposizione statale incide parimenti in modo illegittimo sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni, violando l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, nonché l'art. 118 Cost.

La Regione rileva che nulla è stato innovato circa le attribuzioni riconosciute all'unione quale forma associativa. In particolare, permangono: a) l'istituzione di un nuovo ente locale dotato di competenza in materia di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile, nonché di potestà impositiva e patrimoniale; b) la successione dell'unione a tutti gli effetti nei rapporti giuridici inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, con trasferimento di risorse umane e strumentali, oltre ai relativi rapporti finanziari; c) l'attribuzione all'unione di potestà statutaria e organi propri, alla cui proclamazione corrisponde la decadenza di diritto delle giunte dei singoli Comuni associati.

La ricorrente ravvisa, poi, la violazione delle competenze regionali nella disciplina dell'*iter* di formazione delle menzionate forme associative. La disposizione, infatti, prevede l'obbligo della Regione di sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio attenendosi alle proposte di aggregazione formulate dai Comuni interessati sulla base dei criteri demografici prescritti dalla normativa statale. Né, secondo la ricorrente, la violazione del riparto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 Cost. sarebbe esclusa dall'attribuzione alla Regione della facoltà di individuare limiti demografici diversi da quelli statali (art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012).

Infine, la Regione Campania prospetta argomentazioni di contenuto sostanzialmente identico a quelle di cui si è detto con riferimento al ricorso n. 153 del 2011, sub b), alle quali si rinvia.



12.1.- Con atto depositato il 26 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012).

13.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 160 del 2012), la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 95 del 2012 e, tra queste, dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, per violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge cost. n. 3 del 1948, ai sensi del quale «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] *b*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nonché dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione autonoma Sardegna, inoltre, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui sostituisce il comma 2, ultimo capoverso, dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., oltre che del citato art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge cost. n. 3 del 1948.

La ricorrente segnala di aver già promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 ed evidenzia che la impugnazione della norma sopravvenuta discende dalla sostanziale persistenza dei vizi denunciati.

Premesso che le disposizioni impugnate, sostituendo i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, avrebbero inciso in modo limitato sull'impianto preesistente, confermando, in particolare, l'obbligo di esercitare le funzioni in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, la Regione ravvisa nella nuova disciplina un'ulteriore modifica dell'organizzazione politico-amministrativa dei Comuni minori della Sardegna, attuata attraverso una disciplina di estremo dettaglio.

Il ricorso è articolato in due questioni che, in larga misura, ripropongono i contenuti illustrati con l'impugnazione della disposizione originaria. Vi è però, in questo caso, l'indicazione di un ulteriore parametro costituzionale, l'art. 117, quarto comma, Cost., invocato in relazione alla prima censura.

A) Secondo la ricorrente, il contrasto delle previsioni impugnate con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 3, primo comma, lettera *b*, dello statuto) è palmare. Infatti, «l'istituzione obbligatoria di unioni di comuni, la contestuale riduzione dei consigli comunali a puri organi di partecipazione e del sindaco a semplice ufficiale di Governo producono l'effetto di determinare di fatto la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale, in violazione esplicita della competenza in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" di cui al più volte citato art. 3, comma 1, lett. *b*), dello statuto».

Peraltro, osserva la ricorrente, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che alla disposizione statutaria occorre dare l'interpretazione più ampia che sia consentita, tanto che in essa deve essere ricompresa anche la potestà di istituire nuove Province (è citata la sentenza n. 230 del 2001), nonché quella di regolare la finanza locale (è citata la sentenza n. 275 del 2007).

Con riferimento alla violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., la Regione lamenta che il legislatore, disciplinando il fenomeno associativo tra Comuni, avrebbe «travalicato i confini della propria competenza legislativa, non solo violando l'art. 3, comma 1, dello statuto sardo, ma anche usurpando la competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario, che, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, è garantita anche alla ricorrente».

Al riguardo la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale sulle comunità montane e, in particolare, la sentenza n. 456 del 2005, nella parte in cui riconduce la disciplina delle dette comunità alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Per altro verso, la ricorrente, ribadendo quanto detto con il primo ricorso, evidenzia che la illegittimità costituzionale non potrebbe ritenersi scongiurata dalla clausola di salvaguardia prevista dal comma 29 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui «Le disposizioni [...] si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Tale clausola, a parere della Regione, avrebbe un valore meramente di stile, «perché la normativa statale, nella materia di cui al citato articolo 3, comma 1, lett. *b*), dello Statuto, non può avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione qui censurata».

La ricorrente, peraltro, lamenta che la disposizione censurata non introduce norme di carattere generale o limitate ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari. Sul punto vengono ripetute le osservazioni svolte con il ricorso n. 160 del 2011, sub *A*), alla cui illustrazione si rinvia.



B) La Regione autonoma Sardegna, inoltre, impugna l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, specificamente nella parte in cui sostituisce il comma 2, ultimo capoverso, dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011. In tal caso vengono ripetute le osservazioni svolte con riferimento all'art. 16, comma 4, ultimo periodo, con il ricorso n. 160 del 2011, sub B), alla cui illustrazione si rinvia.

13.1.- Con atto depositato il 21 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando le medesime osservazioni svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Puglia.

14.- Con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012 e depositato in cancelleria il 24 ottobre 2012 (reg. ric. n. 172 del 2012), la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse norme del d.l. n. 95 del 2012 e, tra queste, dell'art. 19, comma 2, per contrasto con gli artt. 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, e 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.

A) La ricorrente, in primo luogo, censura l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, sostituendo i commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, regola le procedure di istituzione e la struttura organizzativa delle unioni di Comuni.

Secondo la Regione, le disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., perché lo Stato non dispone della competenza legislativa a dettare una disciplina generale degli enti locali differenti da quelli espressamente indicati dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Infatti, a seguito della riforma costituzionale operata con la legge cost. n. 3 del 2001, ed in particolare del combinato disposto del nuovo testo dell'art. 117 Cost. e dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., il legislatore statale non dispone più di una competenza generale in questa materia, potendo invece dettare soltanto le norme inerenti alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane.

B) La Regione Puglia censura, poi, l'art. 19, comma 2, relativamente al comma 1, dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, lamentando che l'inclusione nell'esercizio in forma associata anche di funzioni ricadenti nell'ambito dell'art. 117, quarto comma, Cost. violerebbe quest'ultimo parametro, nonché l'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prescrive che le funzioni amministrative siano allocate, in base al principio di sussidiarietà, dal legislatore competente per materia.

C) La ricorrente, inoltre, impugna l'art. 19, comma 2, nella parte in cui, sostituendo il comma 3, primi due periodi, dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, prevede che l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data della sua costituzione, inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, e che, relativamente a questi ultimi, vengono trasferite all'unione tutte le risorse umane e strumentali, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

In particolare, secondo la Regione, dette disposizioni presenterebbero carattere accessorio rispetto al nuovo comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore per effetto della sostituzione operata dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, che contiene un "principio di allocazione" delle funzioni amministrative. Pertanto, la verifica in ordine alla compatibilità costituzionale non potrebbe prescindere da quella effettuata in relazione alla norma dalla quale dipendono.

Sulla base delle ragioni riferite al citato comma 1 dell'art. 16, la ricorrente conclude che anche i primi due periodi del comma 3 del medesimo art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 sono costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolgono a funzioni ricadenti in materie affidate alla competenza residuale regionale.

D) La Regione prosegue puntualizzando che le considerazioni svolte possono essere rivolte anche al nuovo comma 12 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, il quale prevede che «L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1».

Ribadito che la potestà legislativa statale non si estende alla disciplina di quelle funzioni amministrative riconducibili alle materie di competenza residuale regionale, la ricorrente afferma che il nuovo comma 12 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ascrivibili alle materie di competenza residuale regionale.

E) Da ultimo, la Regione censura l'art. 19, comma 2, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, affida all'unione la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione stessa.



Secondo la ricorrente, tale previsione violerebbe l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost. che, nel riconoscere esclusivamente agli enti autonomi costitutivi della Repubblica l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il potere di stabilire ed applicare «tributi ed entrate propri» («in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), nonché la disponibilità di un proprio patrimonio, impedirebbe alla legge statale di sottrarre ai suddetti enti autonomia impositiva e di entrata, nonché risorse patrimoniali, a vantaggio di nuovi e diversi enti territoriali.

Sotto altro e connesso profilo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma non sarebbe riconducibile ad un principio fondamentale e invaderebbe, quindi, gli spazi costituzionalmente affidati alla potestà legislativa regionale.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost. la ricorrente evidenzia che il legislatore statale, mentre può certamente attribuire ad enti locali diversi da quelli indicati dall'art. 119 l'autonomia di entrata e di spesa, fissando norme di "coordinamento" (ad esempio, attribuendo alle unioni di Comuni la potestà di decidere tra aliquota minima e massima di tributi istituiti dallo Stato), non può, per converso, «attribuire alle unioni spazi di autonomia di entrata sottraendola ai comuni che ne fanno parte e pretendendo di disciplinare l'intera materia della potestà impositiva e delle entrate di questi enti». Ciò anche perché, prosegue la Regione, come emerge chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane, le unioni di Comuni sono enti locali differenti dai Comuni che ne fanno parte (si richiamano le sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 244 e n. 456 del 2005).

Altrettanto può dirsi, conclude la ricorrente, con riferimento al patrimonio. L'art. 119, sesto comma, Cost., stabilisce, infatti, che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. [...]». Ne discende che il legislatore statale può certamente perseguire l'obiettivo di dotare le unioni di Comuni di un proprio patrimonio, ma non può realizzarlo «spogliando di quel patrimonio i soggetti che, in base alla citata disposizione costituzionale, debbono esserne titolari o, ancor peggio, che ne risultino già titolari allo stato attuale».

14.1.- Con atto depositato il 26 novembre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha ritenuto le censure infondate in quanto la norma in esame, nel dettare disposizioni sulle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, nonché in materia di unioni di Comuni di cui al TUEL, lungi dall'invadere sfere di competenza legislativa regionale, troverebbe fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che la norma in esame include legittimamente funzioni attinenti alla vita e al governo dell'ente, ossia di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e di controllo, che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, vanno tenute distinte dalle funzioni amministrative in senso stretto, le quali soltanto sono destinate ad essere allocate tra gli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Inoltre, conclude l'Avvocatura, le norme impugnate si collocano in un contesto di disposizioni finalizzate ad assicurare il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative. Esse, pertanto, rientrano a pieno titolo nelle prerogative statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

14.2.- Il 27 maggio 2013 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa in vista dell'udienza pubblica del 19 giugno 2013, ribadendo, con riferimento all'art. 19, comma 2, quanto già illustrato con l'atto di costituzione ed aggiungendo che la legittimità costituzionale della norma impugnata trova conferma nel fatto che le funzioni fondamentali dei Comuni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., coincidono con quelle indicate dall'art. 118, secondo comma, Cost. Pertanto la regola costituzionale secondo cui la legge dello Stato e la legge regionale, secondo le rispettive competenze, conferiscono funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane, subisce un'eccezione nella determinazione delle funzioni fondamentali degli stessi enti, riservate, in ogni campo, alla legislazione statale.

Tale impostazione, secondo l'Avvocatura, sarebbe confortata dalla coincidenza tra la nozione di funzioni fondamentali e quella di funzioni proprie che si rinviene nell'art. 2, comma 4, della legge n. 131 del 2003. Il legislatore statale, dunque, libero nell'individuare e assegnare le funzioni fondamentali, incontrerebbe i soli limiti posti dall'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce a Comuni, Province e Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.



L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, inoltre, che «la tesi volta a ricomprendere nella nozione di “funzioni fondamentali” esclusivamente le funzioni di carattere istituzionale è risultata disattesa già dalla legge n. 131 del 2003, che, all'art. 2, comma 1, fa riferimento, per l'individuazione delle funzioni fondamentali, a quelle funzioni essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento».

Infine, la difesa dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimità di disposizioni statali in materie di competenza residuale delle Regioni, nei casi in cui esse siano espressione di principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» (sono citate le sentenze n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009).

15.- Il 12 novembre 2013 la Regione Puglia ha depositato una memoria difensiva relativa al giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011, insistendo per l'accoglimento dello stesso.

La ricorrente, circa la perdurante necessità di una definizione nel merito delle questioni di legittimità costituzionali promosse con riferimento al testo originario dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, ha osservato che la disciplina censurata «conteneva termini che non possono far escludere che essa abbia ricevuto una qualche concreta applicazione medio tempore».

Replicando alla prima memoria difensiva dell'Avvocatura dello Stato, depositata il 23 dicembre 2011, la Regione ha ribadito l'ammissibilità delle censure articolate in relazione agli artt. 119 e 133 Cost., evidenziando che tali parametri «non sono invocati nel ricorso a sostegno di autonome questioni, bensì in combinato disposto con le altre norme costituzionali sulle quali risultano costruite le specifiche censure dedotte».

Inoltre la ricorrente contesta il fondamento dell'eccezione di inammissibilità della censura rivolta all'art. 16, comma 16, per effetto della mancata indicazione dei parametri di riferimento nell'epigrafe e nelle conclusioni, nonché per carenza di legittimazione attiva, rimarcando, da un lato, che la censura è compiutamente motivata nel corpo del ricorso e, dall'altro, che la disciplina impugnata determina una “lesione indiretta” delle prerogative regionali.

Allo stesso modo, invocando la giurisprudenza costituzionale al riguardo (è citata la sentenza n. 311 del 2012), la Regione afferma la propria legittimazione a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali.

Nel merito, la ricorrente ribadisce che l'intervento del legislatore statale avrebbe ad oggetto una materia, quella dell'organizzazione degli enti locali, riconducibile alla potestà legislativa residuale regionale.

15.1.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011, ha depositato una memoria illustrativa con la quale, premesso che «La norma originaria non ha avuto attuazione, perché al momento della sua modificazione non erano ancora scaduti i termini da essa previsti per l'istituzione delle Unioni», ha chiesto alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere, richiamando, in subordine le eccezioni formulate nella memoria difensiva.

15.2.- Il 12 novembre 2013 la Regione Puglia ha depositato una memoria illustrativa riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 172 del 2012, insistendo per l'accoglimento dello stesso.

Assume la ricorrente che l'intervento del legislatore statale non può essere ricondotto né alla disciplina delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., né alla materia del coordinamento della finanza pubblica, posto che, nella specie, la riduzione della spesa rappresenta solo un aspetto marginale e riflesso (è citata ancora la sentenza n. 237 del 2009).

16.- Il 12 novembre 2013 le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria hanno depositato uguali memorie difensive riferite ai ricorsi n. 144, n. 146 e n. 147 del 2011, insistendo per l'accoglimento delle impugnazioni.

In particolare, le ricorrenti affermano che la nuova disciplina introdotta con l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 riproduce sostanzialmente le stesse lesioni denunciate con riferimento alle norme originarie. L'unica novità rilevante sarebbe costituita dalla previsione della possibilità, non più dell'obbligo, di esercitare tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici mediante unione di Comuni.

Tuttavia, si tratterebbe di una modifica inidonea ad escludere la denunciata illegittimità costituzionale che, secondo le Regioni, permane anche con riferimento ai rimanenti commi oggetto di sostituzione.

Sotto altro profilo, con riferimento alla asserita violazione dell'art. 77 Cost. e ad ulteriore conferma della fondatezza delle ragioni espresse con i ricorsi, le ricorrenti richiamano la recente sentenza n. 220 del 2013 con la quale la Corte costituzionale ha affermato la non utilizzabilità dello strumento del decreto-legge quando si intende introdurre nuovi assetti ordinamentali.



16.1.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 144 del 2011, ha depositato una memoria illustrativa di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui illustrazione si rinvia.

17.- Il 12 novembre 2013 la Regione Campania ha depositato una memoria difensiva riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 153 del 2011, con il quale aveva impugnato l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, insistendo per l'accoglimento dello stesso.

In particolare, la ricorrente, premesso che la modifica più rilevante rispetto al testo originario sarebbe data dal fatto che nel testo sopravvenuto non si prevede più l'obbligo, ma solo la possibilità di esercitare tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici mediante unione di Comuni, afferma la persistenza dell'interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale, riportandosi alle censure e alle eccezioni sollevate negli atti processuali.

Inoltre, la medesima Regione pone in rilievo, da un lato, che la materia è oggetto di un disegno di legge di riforma e, dall'altro, contestando la riferibilità dell'intervento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, che l'implementazione del nuovo regime non garantisce effettivi risparmi di spesa.

17.1.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura dello Stato, con riferimento al ricorso n. 153 del 2011, ha depositato una memoria illustrativa di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui illustrazione si rinvia.

17.2.- Il 12 novembre 2013 la Regione Campania ha depositato una memoria difensiva riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 153 del 2012, ribadendo le censure e insistendo per l'accoglimento dello stesso.

La ricorrente, in particolare, afferma che le modifiche apportate dal testo sopravvenuto non possono considerarsi soddisfattive delle ragioni sottese al primo ricorso in quanto «la disposizione statale continua [...] ad incidere sulla sfera di competenza legislativa regionale in tema di disciplina delle forme associative degli Enti locali presenti sul proprio territorio».

Infatti, «la regolamentazione degli Enti locali deve essere ricondotta nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost.».

Al riguardo, la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane e, in particolare, le sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 244 del 2005.

La ricorrente, inoltre, in via subordinata rispetto alla violazione lamentata con riferimento al parametro sopra citato, afferma il contrasto delle disposizioni impuginate con l'art. 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 117 Cost., per quanto riguarda l'attribuzione di funzioni ai Comuni e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

17.3.- Il 5 novembre 2013 l'Avvocatura dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 153 del 2012, ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha affermato la conformità delle norme impuginate alla Costituzione, in quanto riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

18.- Il 12 novembre 2013 la difesa dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 134 del 2011, ha depositato una memoria illustrativa di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui illustrazione si rinvia.

19.- Il 5 novembre 2013 l'Avvocatura dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 145 del 2012, ha depositato una memoria illustrativa di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 153 del 2012.

20.- Il 12 novembre 2013 la Regione Veneto ha depositato una memoria difensiva riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 145 del 2011, ribadendo le censure a suo tempo illustrate.

In particolare, ad avviso della ricorrente, «la disciplina normativa è rimasta sostanzialmente pressoché invariata con la conseguenza che le questioni prospettate avverso l'art. 16 potrebbero essere trasferite automaticamente sul testo coordinato con le modifiche intervenute».

La Regione, infatti, afferma che aver reso l'esercizio associato non più obbligatorio, bensì alternativo rispetto al modello disciplinato dall'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in aggiunta, peraltro, all'ulteriore modello aggregativo costituito dalla convenzione ai sensi dell'art. 32 del TUEL, non elimina il vizio di fondo dell'intervento del legislatore statale, ossia la mancanza della potestà legislativa per poter disciplinare la materia in esame.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impuginate non possono essere ricondotte né alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., né ai principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.



Premesso che una riforma organica con le caratteristiche di quella operata dal legislatore statale non sarebbe compatibile con lo strumento della decretazione d'urgenza (si cita la recente sentenza n. 220 del 2013), la Regione evidenzia che «le modifiche apportate all'articolo 16 censurato rientrano in un generale e più articolato processo di riordino delle funzioni comunali e delle modalità di esercizio delle stesse» e, dunque, vertono in una materia riconducibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni (si cita la sentenza n. 237 del 2009).

Inoltre, la ricorrente ricorda che la violazione dei parametri costituzionali indicati discende anche dalla considerazione che nel testo censurato «è assente un obiettivo generale di spesa, e ne consegue che il meccanismo associativo viene imposto indipendentemente dall'effettività del risparmio economico atteso, che non viene fissato neppure con parametri percentuali». Al riguardo la Regione pone in rilievo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2013, «ha dichiarato la legittimità dell'art. 9 del decreto-legge n. 95/2012 proprio perché “La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli ‘enti, agenzie e organismi comunque denominati’, limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi”».

Per altro verso, la Regione prospetta la lesione del principio di rappresentatività dei cittadini chiamati ad eleggere il sindaco e «poi esclusi dal processo di trasferimento di poteri e funzioni istituzionali [...] ad altro organo, ovvero al Consiglio dell'unione di comuni, che a propria volta è composto da tutti i rappresentanti legali degli enti minori». A conferma di quanto sostenuto, la ricorrente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 198 del 2012, «in riferimento all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138/2011 in esame, relativamente agli interventi riduttivi operati sui componenti degli organi regionali, motivati da preminenti esigenze di riduzione della spesa pubblica [...] ha ritenuto infondate le questioni di legittimità sollevate dalle Regioni a statuto ordinario, affermando che “La disposizione censurata [...] non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”».

Infine, la Regione osserva che la disciplina in esame non è riconducibile a quella giudicata nella recente decisione n. 229 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità proposte avverso l'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 e riferite alle società cosiddette “in house” partecipate dai Comuni. Deduce la ricorrente: «In tale pronuncia si afferma, infatti, che: “Le norme impugnite hanno [...] evidente attinenza con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali. Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, questa Corte ha già affermato che ‘spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.)’: pertanto, posto che le società controllate sulle quali incide la normativa impugnata svolgono attività strumentali alle finalità istituzionali delle amministrazioni degli enti locali, legittimamente su di esse è intervenuto il legislatore statale (è citata la sentenza n. 159 del 2008)”».

Con specifico riferimento all'art. 16, comma 28, la Regione Veneto, riportandosi ai rilievi già formulati circa l'assenza dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost., richiama la giurisprudenza costituzionale successiva alla notifica del ricorso.

In particolare, cita la sentenza n. 165 del 2011, con cui la Corte ha chiarito, tra l'altro, che «l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi - sempre secondo l'art. 120 Cost. - in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione».

Richiama, inoltre, la sentenza n. 148 del 2012, con cui la Corte - con riferimento all'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, relativo alla disciplina delle società comunali e ai criteri che ne regolano lo scioglimento al fine di contenere l'indebitamento dell'ente - ha stabilito che tale norma, connotata dai caratteri di una sanzione, incide in modo permanente sul diritto societario e ricade, pertanto, nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Sulla base di tali premesse la ricorrente afferma l'illogicità della previsione del potere sostitutivo del Prefetto contenuta nel comma censurato, posto che anche in tal caso, trattandosi di una fattispecie a carattere sanzionatorio interna all'ordinamento civile, non vi sarebbe spazio per un intervento da parte di un soggetto che esercita un potere di natura amministrativa, finalizzato alla «verifica della riduzione delle spese da parte degli enti locali». Oltre tutto, continua la Regione, «tale attività compete istituzionalmente ed esclusivamente alla Corte dei conti».

20.1.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 145 del 2011, ha depositato una memoria illustrativa di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui esposizione si rinvia.



21.- Il 12 novembre 2013 la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 160 del 2011, ribadendo le censure formulate nell'atto introduttivo.

In particolare, la ricorrente sottolinea che la potestà legislativa attribuita dall'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale risulta violata in quanto, «essendo la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali di tipo esclusivo, neppure i principi “fondamentali” della materia potrebbero limitare l'autonomia regionale, ma solo quelli “generalisti”, quali - ovviamente - non si rinvenivano nella disciplina censurata».

Per altro verso, secondo la Regione, la norma impugnata, prevedendo che tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici vengano esercitati dall'unione di Comuni, determina, di fatto, la soppressione degli enti che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione, in definitiva, con un nuovo tipo di ente territoriale, in violazione esplicita della competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui al più volte citato art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale.

D'altra parte, prosegue la ricorrente, il titolo di legittimazione della disposizione impugnata non potrebbe nemmeno rinvenirsi nella clausola di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto, ove è stabilito che la competenza legislativa regionale deve essere esercitata «In armonia con [...] i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e «col rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Infatti, argomenta la Regione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, «il principio dell'ordinamento giuridico dello Stato è ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi» (sentenza n. 415 del 1994).

Al tempo stesso, l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 non può annoverarsi tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica poiché «Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali deriva [...] da disposizioni che si caratterizzano per il loro contenuto riformatore, per la loro posizione di norme di principio e per l'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 323 del 1998). La ricorrente richiama, poi, in tema, le sentenze n. 97 del 1999, n. 153 del 1995, n. 151 del 1986, e afferma che, nel caso in esame, il legislatore statale è intervenuto sul diverso piano degli assetti istituzionali e non dell'ordine economico-sociale.

La Regione assume che neppure riconducendo le disposizioni impugnate alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., potrebbero essere superati i rilievi di incostituzionalità. Al riguardo viene citata la sentenza n. 48 del 2003 con la quale la Corte costituzionale ha stabilito che «Non rileva, in questa materia, la norma - invocata dal Governo ricorrente - dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, che definisce fra l'altro la “legislazione elettorale” relativa alle Province come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato. Infatti le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per “le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e in proposito *cf.* ordinanza n. 377 del 2002, sentenze nn. 408, 533 e 536 del 2002)».

Inoltre, replicando alla memoria difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato, la Regione afferma che se anche si ritenesse la disciplina in esame inapplicabile in forza della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 29 - come affermato in altri recenti giudizi dalla Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 229 del 2013, n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) - l'effetto sarebbe solo parzialmente satisfattivo, dato che l'ordinamento sardo non lascia spazio all'ingresso di previsioni con tali caratteristiche.

Replicando ulteriormente alla memoria difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato, la ricorrente evidenzia che l'intervento del legislatore statale non può ricondursi al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che si tratta di norme «minuziose e specifiche» che, oltre tutto, non sortiscono effetti prevedibili sui saldi di finanza pubblica. Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, la Regione, richiamando la giurisprudenza costituzionale, puntualizza che la prevedibilità dell'effetto sui saldi di finanza pubblica dell'intervento legislativo statale costituisce circostanza essenziale affinché si possa ritenere di versare nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica.

La Regione - dopo aver posto in luce, quanto alla persistenza dell'interesse, che le norme sopravvenute non hanno apportato alcuna modifica sostanziale al testo originario e che, in ogni caso, l'onere di dimostrare la mancata applicazione delle stesse medio tempore grava sul resistente e, nella specie, non risulta essere stato assolto - conclude citando la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui se le novelle delle disposizioni impugnate hanno «esclusivamente una funzione esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi, non modificano sostanzialmente i medesimi né soddisfano le pretese impugnatorie di parte ricorrente, la questione può essere ulteriormente trattata con riferimento all'attuale formulazione della normativa» (sentenza n. 30 del 2012).

21.1.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con il ricorso n. 160 del 2011, ha depositato una memoria di tenore identico a quella depositata nel giudizio promosso con il ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui illustrazione si rinvia.



21.2.- Il 12 novembre 2013 la Regione Sardegna ha depositato una memoria riferita al giudizio promosso con il ricorso n. 160 del 2012, ribadendo le censure svolte a suo tempo, nonché quelle articolate con la memoria inerente al giudizio promosso con il ricorso n. 160 del 2011.

21.3.- Il 12 novembre 2013 la difesa statale ha depositato una memoria nel giudizio promosso con il ricorso n. 160 del 2012, evidenziando la differenza tra il testo originariamente censurato e quello sopravvenuto, il quale prevede l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e servizi, alternativo rispetto all'esercizio delle sole funzioni fondamentali.

In particolare la difesa afferma che l'intervento del legislatore statale attiene alla definizione delle funzioni fondamentali ed è quindi riconducibile alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Per altro verso, conclude l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni censurate «rientrano in un più ampio, organico e complesso disegno di contenimento della spesa degli enti locali, con il necessario concorso delle Regioni. Le norme in esame, quindi, rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, materia oggetto di potestà legislativa concorrente».

22.- Il 12 novembre 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al giudizio promosso con i ricorsi n. 133 del 2011 e n. 155 del 2011 ha depositato memorie illustrative di tenore identico a quella riferita al ricorso n. 141 del 2011 presentato dalla Regione Puglia, alla cui illustrazione si rinvia.

Considerato in diritto

1.- Con dieci distinti ricorsi, le Regioni Toscana (reg. ric. n. 133 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 141 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011), Liguria (reg. ric. n. 146 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011), nonché la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

Tra le altre disposizioni, hanno impugnato l'art. 16 del citato d.l. n. 138 del 2011 (norma composta da 31 commi), che, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici», imponeva ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di Comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*.

In particolare, indicava le funzioni affidate a tali unioni, la successione delle stesse nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni, l'attribuzione di risorse, l'assoggettamento al patto di stabilità interno, nonché gli organi di governo e le relative funzioni. Inoltre, prevedeva che il Prefetto compisse una verifica circa il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese. In caso di esito negativo, era stabilito che il Prefetto assegnasse un termine perentorio agli enti inadempienti, decorso il quale detto organo esercitava un potere sostitutivo ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Infine, era prevista una clausola di salvaguardia in ordine all'applicabilità della menzionata disciplina alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Le questioni di legittimità costituzionale, promosse con i menzionati ricorsi, sono state discusse all'udienza pubblica del 19 giugno 2012.

Nelle more della decisione è intervenuto l'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

In particolare, il comma 2 dell'art. 19 del d.l. menzionato ha sostituito i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 con i commi da 1 a 13; il comma 5 del citato art. 19 ha, in sostanza, riprodotto il secondo periodo dell'originario comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, e, ancora, il comma 6 del detto art. 19, corrisponde, anche nella formulazione letterale, al primo periodo dell'originario comma 8 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.



La Corte costituzionale, con ordinanza n. 227 del 2012, avuto riguardo alle modifiche normative sopravvenute e alla circostanza che le questioni non erano state ancora decise, ha ritenuto opportuno rimettere sul ruolo i giudizi di legittimità costituzionale come sopra proposti, allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e alla possibile incidenza sulle questioni oggetto delle impugnazioni formulate.

Con cinque distinti ricorsi le Regioni Lazio (reg. ric. n. 145 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 151 del 2012), Campania (reg. ric. n. 153 del 2012), Puglia (reg. ric. n. 172 del 2012) e la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2012) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale in riferimento - tra gli altri - all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

2.- I quindici ricorsi sopra indicati censurano, con argomenti analoghi o comunque connessi, le medesime norme. Pertanto, essi possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

La valutazione delle restanti questioni sollevate con gli stessi ricorsi rimane riservata ad altre decisioni.

3.- La Regione Lazio, con atto depositato in cancelleria il 26 novembre 2013, notificato a mezzo posta al Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato all'impugnazione promossa contro l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 (reg. ric. n. 134 del 2011), «per sopravvenuta carenza di interesse ad agire». Non risulta che tale rinuncia sia stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, sicché in mancanza di accettazione della controparte costituita non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), ma in ordine al detto ricorso va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.- In via preliminare, si devono prendere in esame le modifiche legislative sopravvenute alla proposizione del primo gruppo di ricorsi (cioè di quelli promossi avverso l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011).

Le dette modifiche - recate, come sopra si è chiarito, dall'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 - hanno inciso in vario modo sulla precedente normativa. Tale novella comporta la verifica degli effetti dello *ius superveniens* sulle questioni di legittimità costituzionale promosse con il primo gruppo di ricorsi.

Al riguardo, si deve premettere che i primi 16 commi della disposizione impugnata con i dieci ricorsi originari (dei quali si è dato conto in narrativa), ancorché rimasti in vigore dall'agosto 2011 al 6 luglio 2012, a quanto risulta, non hanno trovato applicazione medio tempore. In primo luogo, la modifica legislativa è intervenuta prima della scadenza del termine assegnato ai Comuni obbligati all'esercizio associato per poter avanzare alla Regione la relativa proposta di aggregazione. Inoltre, non è stato neppure allegato un qualche evento idoneo ad integrare una forma di attuazione della nuova istituzione e ciò induce a ritenere, per ragionevole presunzione, che essa non sia intervenuta.

Ciò posto, va rilevato che, come questa Corte ha già affermato, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione, deve intendersi trasferita sulla nuova norma (*ex plurimis*, sentenze n. 326 e n. 40 del 2010). «Diversamente, quando la norma modificata non abbia avuto attuazione medio tempore, si può avere un effetto soddisfacente delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione» (sentenza n. 326 del 2010, paragrafo 6 del Considerato in diritto).

4.1.- In questo quadro devono essere esaminati gli effetti dello *ius superveniens* sui giudizi promossi con i ricorsi formulati avverso l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Peraltro, ai fini dello scrutinio da compiere, va considerato che l'intero art. 16, ora citato, è composto da 31 commi (dei quali soltanto i primi 16 sono stati sostituiti dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito) e che solo alcuni ricorsi hanno investito la norma nella sua interezza, mentre le Regioni Toscana, Sardegna e Veneto hanno censurato specifici commi, compresi tra il 17 e il 31.

4.2.- Venendo ora alle disposizioni incise dallo *ius superveniens*, si osserva che il comma 1 dell'art. 16, nel testo originario, stabiliva (per quanto qui rileva) che «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».



Il testo sopravvenuto dispone, invece, che «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo». Inoltre, la novella prevede che l'esercizio associato possa essere assicurato anche mediante una o più convenzioni, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con durata almeno triennale e con sottoposizione, alla scadenza, a verifica di efficienza gestionale (comma 12).

Come risulta dal confronto tra le due disposizioni, non è ravvisabile tra loro alcuna sostanziale coincidenza (o identità del contenuto precettivo) tale da poter consentire il trasferimento della questione sulla nuova norma. L'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici non è più previsto come obbligatorio, ma in alternativa ad esso è indicato il ricorso al modello di cui all'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni; detta disposizione, infatti, prevede come obbligatorio l'esercizio associato mediante unione di Comuni o convenzione, delle sole funzioni fondamentali elencate al comma 27 dello stesso articolo.

Si tratta, con evidenza, di una modifica significativa, ancorché non soddisfacente per le ricorrenti, sicché il trasferimento della questione, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela, supplirebbe impropriamente all'onere d'impugnazione gravante sulle parti.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale relativa al detto testo originario deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio (sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010).

4.3.- Il comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, prevedeva la facoltà, per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, di aderire a ciascuna unione di cui al comma 1, oppure, in alternativa, la facoltà di esercitare mediante tale unione tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente. La disposizione non risulta riproposta nel testo sopravvenuto e tale circostanza deve ritenersi soddisfacente per le ricorrenti che l'hanno impugnata, sicché in merito alla relativa questione va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.4.- Il comma 3 del detto art. 16 stabiliva che «All'unione di cui al comma 1, in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si applica la disciplina di cui al presente articolo».

Detta deroga è stata riproposta, ma attualmente è collocata nell'ultimo periodo del comma 1. Avuto riguardo alla riscontrata non trasferibilità della questione relativa a tale disposizione (vedi precedente paragrafo 4.2), anche per quella riferita al citato comma 3 va emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuto difetto d'interesse.

4.5.- Il comma 4 individuava le funzioni affidate all'unione per conto dei Comuni che ne erano membri, facendo riferimento alla programmazione economico-finanziaria e alla gestione contabile, stabiliva il concorso dei predetti enti ad una serie di attività e prevedeva l'adozione, entro un certo termine, di un regolamento, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, diretto a disciplinare il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'unione.

Il comma 2 della normativa sopravvenuta (che si rivela riconducibile, per il suo contenuto, al precedente comma 4 dell'art. 16) prevede l'affidamento all'unione, oltre che della programmazione economico-finanziaria e della gestione contabile, anche della «titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione».

Inoltre, tra le amministrazioni concertanti per l'adozione del regolamento, sono menzionati il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si tratta di modifiche significative, quale è certamente quella concernente la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, che non consentono di ritenere sostanzialmente immutato il contenuto precettivo della norma e, considerando le modifiche stesse non soddisfacenti, impongono di pervenire ad una declaratoria d'inammissibilità della questione ad essa relativa per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.



4.6.- Il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, così disponeva: «L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di cui al comma 9 che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali previsti per i comuni aventi corrispondente popolazione».

Nel testo dettato dalla normativa sopravvenuta (comma 3, riferibile al comma 5 del testo originario) viene meno il richiamo alle funzioni ed ai servizi affidati ai sensi dei commi 2 e 4 (il contenuto di quest'ultimo si rinviene nel nuovo testo del comma 2 della suddetta normativa). Ne deriva per il comma in esame una modifica del proprio ambito applicativo, la quale induce ad escludere che si tratti di norma sostanzialmente coincidente con quella originaria.

Pertanto, ritenendo la modifica non soddisfacente, anche in tal caso la questione deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.7.- Il comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, stabiliva quanto segue: «Le unioni di cui al comma 1 sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare diversi limiti demografici».

Il contenuto precettivo della disposizione, quanto al primo periodo, rivela che essa è riferibile al comma 4 della normativa sopravvenuta, di identico tenore (mancano soltanto le parole «di cui al comma 1», che non incidono sul contenuto precettivo). Quanto al secondo periodo, esso costituisce attualmente il comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, che, con riguardo ai diversi limiti demografici, aggiunge la seguente frase: «rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto». È evidente che nessuna modifica sostanziale è intervenuta, sicché la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione - deve intendersi trasferita sulle nuove norme.

4.8.- Il comma 7 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, prevedeva per le unioni di Comuni già costituite, obblighi di adeguare i rispettivi ordinamenti alla disciplina delle unioni di cui al citato art. 16, nonché, per i Comuni appartenenti a forme associative di cui agli artt. 30 e 31 del TUEL, la cessazione di diritto dal farne parte. La disposizione, però, non risulta presente nel testo sopravvenuto, sicché, ritenendo la modifica soddisfacente, sulla relativa questione va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.9.- Il comma 8 del citato art. 16 prevedeva che i Comuni di cui al comma 1 avanzassero alla Regione una proposta di aggregazione, d'identico contenuto, per l'istituzione (*recte*: costituzione) della rispettiva unione ed affidava alla Regione stessa la funzione di provvedere secondo il proprio ordinamento, anche qualora la proposta di aggregazione mancasse o non fosse conforme alle disposizioni di cui alla norma in esame. Il contenuto precettivo del detto comma 8 si ritrova nel comma 5 del nuovo testo dell'art. 16 e nel comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, con qualche modifica di mera forma e con la previsione di differenti termini relativi al momento entro il quale i Comuni devono avanzare alle Regioni le proposte di aggregazione ed a quello entro il quale la Regione deve provvedere agli adempimenti di competenza. Si tratta, dunque, di modifiche non sostanziali, sicché la questione di legittimità costituzionale deve intendersi trasferita sulla norma sopravvenuta.

4.10.- Il comma 9 del precedente art. 16 disponeva che «A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa unione, nonché in quelli con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni, gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. Ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, ferme restando le funzioni normative che ad essi spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione».

La disposizione nel suo complesso non risulta riprodotta nel testo normativo sopravvenuto. Tuttavia, il comma 13 del nuovo testo dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 dispone che «A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parte della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco e il consiglio comunale, e le giunte decadono di diritto». Si pone, quindi, un problema di trasferimento della questione sul detto comma 13. Tuttavia, la formulazione dell'originario comma 9,



recante un secondo periodo relativo ai poteri dei consigli dei Comuni membri dell'unione nei confronti del consiglio dell'unione, introduce un elemento di sostanziale diversità che conduce ad escludere la possibilità del trasferimento.

Pertanto, ritenendo comunque la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 9 dell'originario art. 16 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.11.- Il comma 10 del citato art. 16 stabiliva che «Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta». Tale disposto si ritrova senza modifiche nel comma 6 della normativa sopravvenuta. La relativa questione di legittimità costituzionale, quindi, va trasferita sul citato comma 6 di tale normativa.

4.12.- Il comma 11 dell'originario art. 16 regolava la composizione del consiglio dell'unione, l'elezione di alcuni componenti in sede di prima applicazione, l'elezione del presidente dell'unione, ai sensi del comma 12, e le competenze spettanti al consiglio dell'unione. Disponeva, altresì, che «La legge dello Stato può stabilire che le successive elezioni avvengano a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi di governo di ciascuno dei comuni appartenenti alle unioni. La legge dello Stato di cui al quarto periodo disciplina conseguentemente il sistema di elezione; l'indizione delle elezioni avviene ai sensi dell'art. 3 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni».

Nel testo sopravvenuto (comma 7) non sono più compresi il quarto e il quinto periodo del detto comma 11 e, dunque, non è più previsto il potere d'intervento del legislatore statale in materia di elezioni per il rinnovo degli organi di governo dell'ente. Si tratta di una modifica non di forma, ma di sostanza, che non consente di ravvisare tra le due disposizioni identità del contenuto precettivo e, quindi, di operare il trasferimento. Pertanto, ritenendo la modifica comunque non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale del citato comma 11 dell'originario art. 16 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.13.- Il comma 12, dell'originario art. 16 disciplinava la prima convocazione del consiglio dell'unione, l'elezione del presidente di questa «tra i propri componenti», le competenze del detto presidente. Nel testo sopravvenuto (comma 8) si prevede che il presidente dell'unione sia eletto dal consiglio «tra i sindaci dei comuni associati» e non più «tra i propri componenti». Anche in tal caso si tratta di modifica sostanziale, perché incide sulla individuazione degli eleggibili per ricoprire la carica di presidente dell'unione, onde resta esclusa la possibilità del trasferimento.

Pertanto, ritenendo la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale proposta con riguardo al citato comma 12 deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio.

4.14.- Il comma 13, dell'art. 16 (testo originario) regolava la composizione e le competenze della giunta dell'unione, prevedendo, altresì, che essa decadde contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente. La disposizione è rimasta immutata nella normativa sopravvenuta (comma 9); la relativa questione di legittimità costituzionale, quindi, va trasferita sul citato comma 9.

4.15.- Il comma 14 dell'art. 16 (testo originario) disciplinava il contenuto dello statuto dell'unione, nonché le modalità e i termini della sua adozione. Fatta eccezione per una modifica di mera forma, esso è rimasto immutato nel testo sopravvenuto (comma 10). Anche in questo caso la relativa questione di legittimità costituzionale va trasferita sul citato comma 10.

4.16.- Il comma 15 dell'art. 16 (testo originario) individuava le disposizioni applicabili ai consiglieri, al presidente e agli assessori dell'unione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei Comuni aventi corrispondente popolazione. Inoltre, stabiliva che agli amministratori dell'unione, che riscuotessero emolumenti di ogni genere in qualità di amministratori locali, ai sensi dell'art. 77, comma 2, del TUEL, fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spettasse alcun trattamento per la carica sopraggiunta.

La disposizione sopravvenuta (comma 11) stabilisce che gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a ricevere retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali, ai sensi dell'art. 77, comma 2, del TUEL.

La modifica concerne i criteri diretti a regolare il trattamento economico degli amministratori dell'unione. In particolare, si stabilisce che costoro, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a ricevere il trattamento loro attribuito in qualità di amministratori locali, ai sensi della norma ora citata. Il testo censurato, invece, prevedeva che ad essi non spettasse alcun trattamento per la carica sopraggiunta fino al momento dell'esercizio dell'opzione. Il contenuto precettivo delle due norme, dunque, risulta diverso, onde non può farsi luogo al trasferimento.

Ne deriva che, ritenendo la modifica non soddisfacente, la questione di legittimità costituzionale, proposta con riferimento al citato comma 15, deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse a proseguire il giudizio.



4.17.- Il comma 16 dell'art. 16 (testo originario) rendeva inapplicabile l'obbligo di cui al comma 1 nei confronti dei Comuni che, alla data del 30 settembre 2012, esercitassero le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante convenzione, ai sensi dell'art. 30 del TUEL. Inoltre, prevedeva che tali Comuni trasmettessero al Ministero dell'interno un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità da determinare con decreto adottato dal Ministro dell'interno, il quale, previa valutazione delle attestazioni ricevute, individuava con proprio decreto l'elenco dei Comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di cui al comma 1.

Il comma 12 della normativa sopravvenuta così dispone: «L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1».

Orbene, ponendo a confronto i due dettati normativi, risulta evidente che, pur esistendo dei profili di coincidenza, non può parlarsi di semplici modifiche apportate dal secondo rispetto al primo. Si tratta, in realtà, di due norme diverse, il che conduce a ritenere che il contenuto precettivo del comma 16 dell'art. 16 (testo originario) non sia stato riprodotto nel testo sopravvenuto. E questa opzione ermeneutica trova conferma nel rilievo che, come già si è notato, l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, ha disposto la sostituzione degli originari commi da 1 a 16 con gli attuali commi da 1 a 13. Pertanto, ritenendo tale risultato soddisfacente, sulla relativa questione di legittimità costituzionale va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.18.- Per riassumere sui punti suddetti: con riferimento ai ricorsi numeri 133, 134, 141, 144, 145, 146, 147, 153, 155, e 160 del 2011, l'esame cui si procederà in prosieguo concerne i commi sui quali si è ritenuto di poter trasferire le questioni di legittimità costituzionale dal testo impugnato a quello sopravvenuto, tenendo conto che:

a) il comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, corrisponde, senza modifiche sostanziali, all'attuale comma 4 dell'art. 16 del d.l. ora citato (per il primo periodo) e all'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, (per il secondo periodo);

b) il comma 8 corrisponde all'attuale comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e all'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012;

c) il comma 10 corrisponde all'attuale comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011;

d) il comma 13 corrisponde all'attuale comma 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011;

e) il comma 14 corrisponde all'attuale comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

D'ora innanzi le questioni di legittimità costituzionale saranno esaminate con riferimento ai commi del testo sopravvenuto.

L'esame, inoltre, riguarderà i commi da 17 a 31 del citato art. 16, non interessati dallo *ius superveniens*, per i quali, quindi, non si pone un problema di trasferimento.

5.- In via preliminare, si devono dichiarare inammissibili, per genericità e inconferenza, le censure prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Veneto, con riferimento ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Infatti, con riguardo all'ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, va ribadito il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 289 e n. 216 del 2008), secondo cui le Regioni sono autorizzate a censurare, in via d'impugnazione principale, le leggi dello Stato soltanto per profili attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali esclusivamente qualora la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; circostanza, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

6.- Si deve ora individuare, sulla base delle prospettazioni difensive delle parti, l'ambito materiale al quale appartengono le norme impuginate sia con i ricorsi avverso il d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, sia con i ricorsi contro il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

Al riguardo, va in primo luogo rilevato che, nella giurisprudenza di questa Corte, è costante l'affermazione del principio secondo cui «Ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 207 del 2010, n. 237 del 2009, n. 430 e n. 165 del 2007, n. 447 del 2006).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*,



sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005). Qualora ciò non sia possibile, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, ovviamente qualora di tale applicazione sussistano i presupposti.

Da tanto consegue che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del «coordinamento della finanza pubblica», può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una - sia pure parziale - compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

In tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza n. 181 del 2006).

In proposito, la Corte ha anche affermato che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere «il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007)» (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 12 del Considerato in diritto).

Nella giurisprudenza di questa Corte, poi, è ormai costante l'orientamento secondo cui «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013).

Infatti, per un verso, non si può dubitare che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, va considerato che, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al “patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006).

Va, altresì, rimarcato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica (escludendo la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle Regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenza n. 417 del 2005).

Infine, con specifico riferimento a disposizioni incidenti sull'autonomia finanziaria attraverso interventi concernenti direttamente le risorse finanziarie degli enti, la Corte costituzionale ne ha affermato la riconducibilità ai principi di coordinamento della finanza pubblica, purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà.

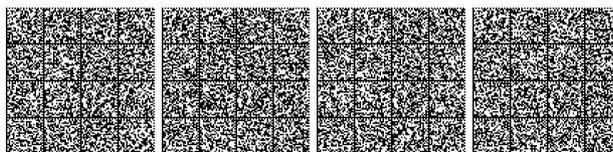
Detto profilo, però, è estraneo alla fattispecie in esame, ove l'intervento statale opera soltanto sulle modalità di esercizio delle funzioni e dei servizi.

6.1.- Richiamati, in linea generale, i principi che regolano l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impugnate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica».

Va premesso che le disposizioni censurate - richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche - perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore.

È evidente, dunque, che tale disciplina deve essere unitariamente considerata e, anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Come tale, essa è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio.

In questo quadro l'ordinamento degli enti locali non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia, legittimamente fissato.



Da tale natura discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza del censurato art. 16 sia sulla autonomia di spesa delle Regioni (sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

Infine, alla luce di quanto fin qui esposto, si deve escludere che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto).

Con riferimento a tutti i ricorsi in esame, dunque, il titolo legittimante della competenza statale è il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., esercitato nel quadro dei principi fin qui esposti.

7.- La Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 133 del 2011), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6, 8, 10, 13, 14, nonché comma 17, lettera *a*), e commi da 19 a 21 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Le censure investono il citato art. 16 nella parte in cui: *a*) stabilisce che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente, in forma associata, tutte le funzioni amministrative, e non soltanto quelle fondamentali, mediante un'unione di Comuni, ai sensi dell'art. 32 del TUEL; *b*) prevede una disciplina di dettaglio che comprime i margini di autonomia dei piccoli Comuni, dando luogo, di fatto, ad una sostanziale fusione degli stessi, con conseguente modifica delle relative circoscrizioni; *c*) interviene sull'ordinamento degli enti locali e, dunque, in una materia ricadente nella competenza residuale delle Regioni.

Pertanto, sarebbero violati l'art. 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., nonché ancora l'art. 114 Cost., in quanto l'unione, così come disciplinata dalla norma in esame, implicherebbe una differenziazione tra Comuni che ne fanno parte e tutti gli altri, benché il citato art. 114 preveda soltanto cinque forme di enti territoriali obbligatorie, configurandoli come elementi tutti costitutivi, a pari titolo, della Repubblica, ed in quanto non è nelle competenze del legislatore statale creare nuovi livelli di governo a natura obbligatoria e "sostitutivi" di quelli previsti dall'art. 114 Cost.

Al riguardo, come già chiarito al paragrafo 4.18 si deve ricordare che le censure relative ai commi 6, 8, 10, 13 e 14 dell'art. 16 hanno formato oggetto di trasferimento a seguito dello *ius superveniens* e vanno, pertanto, riferite agli attuali commi secondo quanto di seguito indicato: *a*) l'attuale comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, riproducono, senza modifiche sostanziali, rispettivamente il primo e il secondo periodo del comma 6, nella formulazione originaria; *b*) l'attuale comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, corrispondono al comma 8, nella formulazione originaria; *c*) l'attuale comma 6 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 10, nella formulazione originaria; *d*) l'attuale comma 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 13, nella formulazione originaria; *e*) l'attuale comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 corrisponde al comma 14, nella formulazione originaria.

Ciò posto, dal tenore delle censure, i parametri asseritamente violati risultano essere, sostanzialmente, gli artt. 133, secondo comma, e 114 Cost.

La questione non è fondata.

L'art. 133, secondo comma, Cost. dispone che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

La normativa censurata non si pone in contrasto con tale precetto costituzionale.

Fermi i principi esposti in precedenza, ai quali si rinvia (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto), si deve osservare che detta normativa non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali. In realtà, diversamente da quanto accade in caso di fusione, gli enti che partecipano all'unione non si estinguono, ma esercitano le loro funzioni amministrative in forma associata, come del resto dispone in modo espresso l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), sia nel testo originario sia in quello sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 (del pari convertito). L'intervento del legislatore statale, dunque, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici e non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni.

La ricorrente ha anche dedotto che la previsione di un obbligo, destinato a vincolare soltanto una categoria di Comuni (quelli con popolazione fino a 1.000 abitanti), determinerebbe una differenziazione incompatibile con il principio costituzionale della parità tra i diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica, sancito dall'art. 114 Cost. Tuttavia, neppure sotto tale profilo la questione è fondata.



Infatti, l'art. 114 Cost., stabilendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni «secondo i principi fissati dalla Costituzione», non pone alcun obbligo per il legislatore statale di sottoporre tutti i Comuni alla medesima disciplina, indipendentemente dalle caratteristiche numeriche della popolazione.

8.- La Regione Toscana, poi, censura l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative, anche quelle in materie residue o concorrenti regionali, in capo alle unioni di Comuni. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo, lettera p), terzo e quarto comma, nonché l'art. 118 Cost., perché la legge statale sarebbe competente in via esclusiva per quanto riguarda le sole funzioni fondamentali, ma si dovrebbe escludere che possa imporre forme associate di esercizio anche delle funzioni proprie dei Comuni (rientranti nell'autonomia organizzativa degli stessi) e, comunque, di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Inoltre sarebbe violato l'art. 118 Cost., in quanto la previsione di forme di associazione spetterebbe al legislatore regionale.

La questione ha ad oggetto il comma 1 della disposizione censurata, norma modificata dallo *ius superveniens*, in modo non soddisfacente. Sulla questione ad essa relativa, non trasferibile su testo sopravvenuto, è stata emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuto difetto d'interesse (precedente paragrafo 4.2 del Considerato in diritto). Essa, dunque, non può trovare ingresso in questa sede.

9.- La Regione Toscana censura, inoltre, l'art. 16 (commi 1, 3, 4, 5, 7, 8 e da 10 a 15 nel testo originario) del d.l. n. 138 del 2011, sostenendo che esso «appare lesivo anche sotto l'ulteriore profilo della violazione degli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., in quanto interviene con una normativa puntuale in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali, materia che secondo il pacifico orientamento della Corte costituzionale rientra nella competenza esclusiva delle Regioni».

In particolare, sarebbero violati: a) l'art. 114 Cost., in quanto la disciplina impugnata finirebbe per differenziare i Comuni fino a 1.000 abitanti, imponendo la forma associativa e creando due categorie diverse di Comuni, mentre la norma costituzionale assegnerebbe pari dignità costituzionale a Comuni, Province e Città metropolitane; b) l'art. 117, quarto comma, in quanto la Corte costituzionale, con riferimento alle Comunità montane, avrebbe già affermato che la disciplina delle forme associative degli enti locali rientra nella competenza residuale delle Regioni, precisando, altresì, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. deve essere interpretato in modo restrittivo e non può essere invocato in ordine alla scelta in merito alla costituzione e/o alla soppressione di forme associative tra enti locali; c) l'art. 118 Cost., con riferimento ai principi costituzionali ai quali la legge deve attenersi nell'attribuzione delle funzioni amministrative ed al principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe imposto unilateralmente la disciplina agli enti locali; d) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non potendo il legislatore statale invocare, nel caso di specie, la propria competenza circa la determinazione dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, perché la normativa in esame avrebbe carattere dettagliato e puntuale.

Già si è chiarito che il comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito) è stato modificato dallo *ius superveniens* in precedenza più volte citato, sicché sulla questione di legittimità costituzionale ad esso relativa è stata emessa declaratoria d'inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse. Ad analoghe conclusioni si è pervenuti in ordine ai commi 3, 4, 5, 9, 11, 12, 15 del medesimo art. 16. Quanto alla questione di cui al comma 7, assente nel testo sopravvenuto, ritenendosi la modifica soddisfacente si è dichiarata la cessazione della materia del contendere (precedente paragrafo 4.8 del Considerato in diritto).

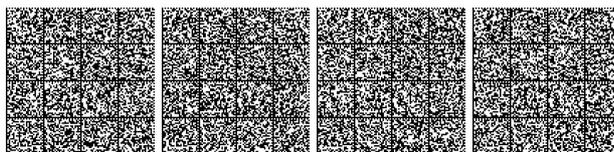
Le questioni concernenti i suddetti commi, dunque, non possono essere riproposte in questa sede.

Restano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 e il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, nonché i commi 6, 9 e 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, cui vanno riferite le censure dianzi riassunte.

La questione non è fondata con riferimento ai commi 6 e 9.

Invero, come già si è precisato (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto), la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica.

Si è anche notato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una disposizione statale di principio in tale materia, qual è il contenimento delle spese dei piccoli Comuni perseguito mediante l'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi pubblici ad essi spettanti, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative delle Regioni. Né giova addurre il carattere specifico ed autoapplicativo della disciplina censurata, perché, come questa Corte ha anche affermato, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007). Ciò avviene, per



l'appunto, nella normativa in esame, nella quale il carattere specifico delle disposizioni (tranne i punti che ora si esamineranno) è finalizzato a realizzare il tessuto organizzativo mediante il quale la norma di principio dovrà essere attuata.

Quanto al richiamo al principio di leale collaborazione, esso non è fondato perché il detto principio non si applica al procedimento di formazione delle leggi (*ex plurimis*: sentenze n. 33 del 2011 e n. 326 del 2010).

9.1.- A conclusioni parzialmente diverse si deve pervenire con riguardo all'art. 16, comma 5, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, e in parte riprodotto dall'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

Il comma 5 vigente così dispone: «I comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio, come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo».

Il comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, così recita: «Ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione».

Orbene, il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio di coordinamento della finanza pubblica sopra indicato, perché disciplina modalità procedurali necessarie per il funzionamento delle unioni. Non altrettanto può dirsi, invece, per la proposizione contenuta nel comma 5 secondo la quale la deliberazione del consiglio comunale va adottata «a maggioranza dei componenti».

Si tratta di una disposizione che esula dalla materia del «coordinamento della finanza pubblica», in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi; essa è, dunque, estranea alle esigenze di contenimento della spesa corrente.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti», in riferimento dell'art. 117, quarto comma, Cost.

9.2.- Considerazioni analoghe valgono anche con riguardo al comma 10, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, della normativa da ultimo citata.

Il comma 10 vigente così dispone: «Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione».

Mentre lo statuto è atto necessario per il buon funzionamento dell'unione e, quindi, la norma che lo prevede è coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale, la disposizione secondo cui esso è adottato «con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti», esula, come già sopra affermato, dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, attenendo più propriamente all'ambito dell'ordinamento dell'unione.

Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti»,.

10.- La Regione Toscana censura il comma 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, «per la parte in cui prevede l'alternatività delle forme associative possibili, unione e convenzione, rimessa ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno». La disposizione sarebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento, stante la “discrepanza tra i due modelli” derivante dalla diversità delle due forme associative.

Inoltre, la Regione sostiene l'illegittimità costituzionale del medesimo comma 16, «nella parte in cui prevede un controllo statale sulla efficacia ed efficienza della gestione delle forme associative diverse dalle unioni di comuni, per violazione degli artt. 114 e 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione».



Come si è notato in precedenza (paragrafo 4.17 del Considerato in diritto), il contenuto precettivo del citato comma 16 non è stato compreso nel testo sopravvenuto, sicché, ritenendo la modifica soddisfacente, in proposito è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere: pronunzia che va qui ribadita.

11.- La ricorrente deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 17, lettera *a*), «che ridefinisce il numero degli organi e dei loro componenti rispetto ai Comuni fino a diecimila abitanti, articolandone numero e composizione sulla base delle soglie demografiche, stabilendo che quelli fino a 1.000 abitanti hanno solo consiglio e sindaco»; nonché l'illegittimità dei commi 19, 20 e 21 del medesimo art. 16, commi che «pongono vincoli di orario e di modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali dei comuni fino a quindicimila abitanti».

In particolare, l'art. 16, comma 17, lettera *a*), nella parte in cui non prevede più la giunta municipale per i Comuni fino a 1.000 abitanti, anche qualora i detti Comuni esercitino le loro funzioni in convenzione, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), anche in relazione alle competenze regionali di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto incide sulla funzionalità di dette forme associative e quindi sullo svolgimento delle funzioni amministrative che la Regione ha attribuito ai Comuni.

Quanto ai commi 19, 20 e 21, che pongono vincoli in ordine alle modalità temporali e alle sedute degli organi collegiali di governo degli enti territoriali, le citate disposizioni sarebbero lesive dell'autonomia organizzativa dei Comuni, ponendosi in contrasto con l'art. 117, sesto comma, ultima parte, Cost., e, in ogni caso, andando ad incidere in materia di «ordinamento degli enti locali», appartenente alla competenza esclusiva regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Le suddette censure sono per un verso inammissibili, per un altro non fondate.

In ordine all'asserito contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., si rinvia alle considerazioni espresse nel precedente paragrafo 5 del Considerato in diritto.

Con riferimento, poi, al comma 17, lettera *a*), dell'art. 16, per l'asserito contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché ai commi 19, 20 e 21 per il dedotto contrasto con l'art. 117, quarto e sesto comma, ultima parte, Cost., si devono richiamare le considerazioni in precedenza espresse circa la riconducibilità delle citate disposizioni alla normativa di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto).

12.- Da ultimo, la Regione Toscana denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, «nella parte in cui autorizza l'esercizio di un potere sostitutivo straordinario da parte del Prefetto», ciò in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, «la norma prevede un potere sostitutivo dello Stato, allocato in capo ai prefetti, al di fuori dello schema di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e comunque ben al di là dei limiti stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43/2004». Dopo aver riportato ampie parti di detta sentenza, la Regione osserva che, alla luce dell'orientamento espresso da questa Corte, risulterebbe evidente come il citato comma 28 non sarebbe conforme alla Costituzione e, in particolare, si porrebbe in contrasto con l'art. 120, secondo comma, anche in combinato disposto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Non soltanto sarebbe previsto un potere sostitutivo in assenza dei presupposti tassativamente indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost., ma sarebbe ammesso l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato con riguardo a materie esulanti dalla competenza statale, essendo gli obblighi invocati dalla norma in parola (il cui inadempimento sta alla base del potere sostitutivo di cui si tratta) riconducibili nell'ambito materiale di competenza esclusiva delle Regioni, con particolare riferimento alla materia «ordinamento degli enti locali», in ulteriore violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

La questione non è fondata.

L'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, così dispone: «Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera *e*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131».



Come emerge dal suo *incipit*, la norma ora trascritta è diretta a verificare che taluni principi stabiliti dal legislatore statale, nel quadro del perseguimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese da parte degli enti locali, non restino privi di attuazione. Essa non ha carattere generale, ma si riferisce in modo specifico a due fattispecie: 1) alla previsione dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), la quale prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani e facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti; 2) alla previsione dell'art. 14, comma 32, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e successive modificazioni, che, con riferimento ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, prevedeva il divieto per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società. Tale comma è stato abrogato dall'art. 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Il relativo potere è attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità e, qualora rilevi la mancata attuazione di quanto stabilito dalle menzionate disposizioni, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio per provvedere. L'inutile decorso di detto termine rende applicabile l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge n. 131 del 2003. Il citato art. 8, comma 1, prevede l'assegnazione all'ente interessato di un (ulteriore) congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari.

Il fondamento di tale potere, che si risolve in una attività di mero accertamento, è nell'art. 120, secondo comma, Cost. Come questa Corte ha osservato, il testo attuale di tale disposizione deriva «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali - il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato». Quanto alla «unità giuridica» e alla «unità economica», «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (sentenza n. 43 del 2004).

Tali principi sono stati poi ribaditi, con l'affermazione che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. «è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità, che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) - un legame indissolubile tra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 236 del 2004, paragrafo 4.1 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, come sopra si è notato, la norma oggetto di censura è finalizzata ad assicurare che i principi fissati dal legislatore statale (nel quadro della manovra di coordinamento della finanza pubblica qui in esame) non restino inattuati, così compromettendo le prospettive di risanamento del bilancio pubblico ed incorrendo anche in violazione della normativa comunitaria.

Non è esatto, dunque, che il citato art. 28 si ponga in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost. È vero, piuttosto, che una (eventuale) protratta inerzia degli enti sub-statali nel realizzare iniziative richieste dall'esigenza di tutelare l'unità giuridica o l'unità economica dello Stato giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, dunque, la questione non è fondata.

13.- La Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 141 del 2011), censura l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

Dopo avere riassunto i primi 16 commi della norma citata, la ricorrente sostiene che il comma 1 sarebbe costituzionalmente illegittimo «nella misura in cui pretende di allocare funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, violando così l'art. 117, terzo e quarto comma, e l'art. 118, secondo comma, Cost.».

In particolare, l'illegittimità costituzionale sarebbe da individuare nella conformazione generale dell'ambito applicativo della norma considerata. Essa, infatti, riguarderebbe «tutte le funzioni amministrative» esercitate dagli enti locali in questione, in qualunque materia si collochino.



Ancora più evidente, poi, sarebbe l'illegittimità costituzionale della norma in esame, nella parte in cui pretende di allocare tutte le funzioni amministrative riguardanti «i “servizi pubblici” svolti dagli enti locali». Sarebbe principio costante della giurisprudenza costituzionale che i servizi pubblici locali costituiscono un ambito affidato alla competenza legislativa residuale regionale.

La questione ha ad oggetto il comma 1 della norma censurata. Il detto comma è stato modificato dallo *ius superveniens* di cui al d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e la relativa censura è stata ritenuta non suscettibile di trasferimento sulla nuova norma, non avente carattere satisfattivo. Pertanto, la relativa questione è stata dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse (paragrafo 4.2 del Considerato in diritto). Si deve rinviare, dunque, ai rilievi svolti in quella sede.

14.- La Regione Puglia, poi, deduce l'illegittimità costituzionale dei commi da 2 a 16 della citata norma, che regolano l'ordinamento dell'unione dei Comuni, «rendendo peraltro la loro istituzione, ove ricorrano le condizioni previste, obbligatorie da parte degli enti locali interessati».

Tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, perché in violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «ordinamento degli enti locali». Al riguardo, non potrebbe trovare applicazione l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che fa riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, con indicazione da ritenere tassativa, dalla quale sono quindi escluse le unioni di Comuni.

Il carattere obbligatorio dell'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi mediante due forme associative (unione o convenzione) violerebbe gli artt. 114, 117 e 118 Cost. Il legislatore statale non potrebbe spingersi fino al punto di sottrarre all'ente Comune la titolarità delle funzioni e dei servizi, se non violando il secondo comma dell'art. 114 Cost. Inoltre, prevedere una forma associativa titolare della gestione di ogni funzione e servizio assegnato ai Comuni membri, della quale questi ultimi sono tenuti obbligatoriamente a fare parte, impone a questa classe di enti territoriali vincoli e limiti che li differenziano completamente dagli altri, ai quali i vincoli stessi non si applicano.

Tale differenziazione si porrebbe in netto contrasto tanto con l'art. 114, quanto anche con l'art. 118 Cost., nella misura in cui prevede forme associate obbligatorie per l'esercizio di tutte le funzioni e di tutti i servizi. Una simile scelta creerebbe due diverse classi di Comuni con caratteristiche istituzionali differenti, articolando in maniera rigida e definitiva un livello di governo, quello comunale, che l'art. 114 Cost. vuole ispirato al principio di eguaglianza e di pari dignità istituzionale.

Inoltre, sarebbe da escludere che la legge statale possa imporre forme associate di esercizio delle funzioni proprie dei Comuni e, comunque, di quelle ad essi assegnate da leggi regionali. Tale principio, ad avviso della ricorrente, non avrebbe fondamento costituzionale.

Altro vizio di legittimità costituzionale sarebbe attinente al carattere alternativo delle possibili forme associative (unione e convenzione), rimesso ai Comuni e all'apprezzamento del Ministero dell'interno (art. 16, comma 16). Per questa parte il testo normativo incorrerebbe nella violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, in quanto attribuirebbe effetti analoghi a due forme associative assai diverse.

Sarebbe, inoltre, costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché autorizzerebbe un regolamento statale in una materia di competenza residuale regionale.

Detta norma è stata modificata in modo non satisfattivo dal citato *ius superveniens*. Sul punto valgono le osservazioni svolte in ordine alla non trasferibilità della relativa questione di legittimità costituzionale che hanno determinato la dichiarazione di inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse (paragrafo 5.6 del Considerato in diritto).

Con riferimento al comma 16 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, non ricompreso nella sostituzione operata dallo *ius superveniens*, si rinvia a quanto posto in evidenza nel paragrafo 4.17 del Considerato in diritto, circa la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

In relazione, poi, ai commi 2, 3, 5, 7, 9, 11, 12 e 15 dell'art. 16, rilevano le considerazioni già svolte, rispettivamente, nei paragrafi 4.3, 4.4, 4.6, 4.8, 4.10, 4.12, 4.13 e 4.16 del Considerato in diritto, con riguardo alla cessazione della materia del contendere o all'inammissibilità delle relative questioni di legittimità costituzionale.

In riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il «coordinamento della finanza pubblica».

Pertanto, la questione deve essere dichiarata non fondata.



Residuano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, nonché il comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali è stata dichiarata la illegittimità costituzionale parziale nei termini indicati ai paragrafi 9.1 e 9.2 del Considerato in diritto.

15.- Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria ed Umbria, con tre ricorsi di analogo tenore (reg. ric. numeri 144, 146 e 147 del 2011), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, del citato art. 16 nella sua interezza. La norma sarebbe costituzionalmente illegittima per difetto del requisito dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» richiesti dall'art. 77, primo e secondo comma, Cost.

Invero, si tratterebbe di norme ordinamentali, incidenti profondamente sullo status istituzionale dei Comuni. I commi da 1 a 16 imporrebbero a questi enti, con popolazione fino a 1.000 abitanti, la gestione associata ed altre modalità vincolate per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e per la gestione di tutti i servizi, definendo, altresì, minutamente l'istituzione e la composizione degli organi di una nuova forma di associazione obbligatoria denominata unione, mentre i commi da 17 a 21 innoverebbero nella composizione e nell'articolazione degli organi dei Comuni in genere, incidendo sulla loro autonomia organizzativa e sul loro attuale funzionamento, disponendo in materia di retribuzione dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali.

Le ricorrenti notano come lo stesso d.l. n. 138 del 2011 stabilisca che la disciplina varata non è di immediata applicazione (comma 9). Risulterebbe evidente, dunque, che l'attuazione delle disposizioni in questione non sarebbe destinata a compiersi, e nemmeno ad iniziare, nell'immediato.

Risulterebbe del pari evidente che, entro quel termine, ed anzi molto prima, si sarebbe potuto attivare e portare a compimento l'ordinario procedimento legislativo, né si potrebbe replicare che l'urgenza sarebbe ravvisabile in altre disposizioni del medesimo decreto, perché tale argomento, anziché giustificare, aggraverebbe il vulnus alle regole sulle competenze costituzionali.

Si dovrebbe ancora considerare che le disposizioni introdotte non soltanto sarebbero destinate ad essere attuate in un momento lontano nel tempo, ma neppure sarebbero connesse a risparmi di spesa certi e rilevanti, perché i contenuti delle norme censurate non sembrerebbero rispondere in modo adeguato alle finalità del contenimento delle spese degli enti territoriali, non essendo nemmeno quantificati i supposti risparmi. Pertanto, mentre gli effetti di innovazione ordinamentale della nuova normativa sarebbero di grandissima rilevanza, quelli sul contenimento della spesa si rivelano incerti ed eventuali.

Richiamata la sentenza di questa Corte n. 29 del 1995, le ricorrenti osservano che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può dar luogo ad un vizio di legittimità dell'atto «solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento» (sentenza n. 398 del 1998). Tuttavia, un decreto-legge che pospone l'operatività delle proprie misure ad una data indefinita, comunque non prevedibile prima di un anno dalla sua entrata in vigore, apparirebbe incompatibile con quella «immediata applicazione» che la legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), in attuazione dell'art. 77 Cost., pone come vincolo al potere governativo di decretazione d'urgenza.

Denunciato il vizio che, ad avviso delle ricorrenti, inficerebbe l'intera disciplina dettata dall'art. 16, le Regioni rivendicano la loro legittimazione a farlo valere.

Richiamata la costante giurisprudenza costituzionale sul punto, esse osservano che, per quanto tale giurisprudenza «abbia finora impedito alle Regioni di poter far valere i vizi "formali" degli atti legislativi, la Corte non ha mai dichiarato questa preclusione nei confronti del soggetto Regione in quanto tale, ma in relazione alla particolare (e particolarmente restrittiva) definizione dell'interesse ad agire». Come sottolineato dalla sentenza n. 216 del 2008, perché tale interesse sia ritenuto ammissibile è richiesto che «l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria», in quanto la sussistenza dell'interesse ad agire può essere postulata «soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice».

Ad avviso delle ricorrenti, però, «l'utilità propria, diretta e immediata» non potrebbe esser fatta coincidere con la difesa della specifica attribuzione legislativa assegnata alla Regione, dal momento che la violazione di questa costituirebbe un vulnus al riparto costituzionale delle competenze denunciabile per se stesso, senza che venga in rilievo la specifica forma dell'atto legislativo che ne è responsabile.

Le «prerogative costituzionali» delle Regioni, pertanto, dovrebbero estendersi, ad avviso di queste ultime, anche al loro status costituzionale ed al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali. E lo stesso dovrebbe dirsi anche per i Comuni, quali enti che primariamente «costituiscono» la Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., «che ugualmente la violazione della regola del procedimento legislativo ordinario ha privato della possibilità di far valere la propria voce».



Inoltre, la questione della legittimità di anticipare, con misure di urgenza, interventi di natura ordinamentale, che dovrebbero essere affrontati nel quadro di un riordinamento organico del sistema dei livelli territoriali di governo, si porrebbe «ormai in termini acuti, oltre che dal punto di vista del “buon governo” del sistema repubblicano», anche nell’assetto delle relazioni costituzionali intercorrenti tra Stato e Regioni, le quali, per costante affermazione di questa Corte, dovrebbero ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Sarebbe evidente che, nello stesso arco temporale fissato dall’art. 16, comma 9, si sarebbe potuto giungere ad un testo di riforma meditato e condiviso, dagli effetti assai più vasti e benefici. Il che sarebbe stato denunciato dal documento approvato il 23 giugno 2010 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Queste ultime sarebbero state coinvolte in «defatiganti procedure di negoziazione, che avrebbero dovuto portare ad un riassetto chiaro ed equilibrato, come da tutti auspicato, dei poteri locali e delle relazioni, anche finanziarie, tra Stato, Regioni e autonomie territoriali». Esse, però, sarebbero del tutto inutili se poi al Governo fosse consentito di modificare in modo unilaterale tratti fondamentali del quadro istituzionale.

Ad avviso delle ricorrenti, ciò verrebbe a ledere non soltanto un generico quadro di buoni rapporti tra Stato e Regioni, ma anche tutti quei vincoli procedurali che le stesse leggi di delega normalmente prevedono per dare attuazione al principio di leale collaborazione.

Per questi motivi le tre Regioni ricorrenti ritengono di essere legittimate a far valere, in relazione alle disposizioni ordinamentali di cui all’art. 16, la violazione dell’art. 77 Cost., per quanto riguarda la carenza dei presupposti della necessità e dell’urgenza, nonché per violazione degli artt. 114 (ruolo costituzionale delle Regioni) e 118, primo comma (come espressione del più generale principio di sussidiarietà), ed infine dell’art. 5 Cost., come implicito riconoscimento del principio di leale collaborazione.

La questione è inammissibile.

Si deve premettere che l’assunto, secondo cui l’intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo status istituzionale dei Comuni, non può essere condiviso. In effetti, le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l’esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell’ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL).

Ciò detto per l’esatto inquadramento della questione, va rilevato che, per costante orientamento di questa Corte, sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell’ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, contenuti nel Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, purché sia possibile riscontrare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2013, n. 22 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009).

Nel caso di specie non è ravvisabile alcuna ridondanza del vizio denunciato (asserita violazione dell’art. 77, primo e secondo comma, nonché dell’art. 5, Cost.) sulle competenze legislative regionali. La tesi secondo cui le «prerogative costituzionali» delle Regioni dovrebbero estendersi anche al loro status costituzionale e al ruolo ad esse assegnato nei processi decisionali si rivela meramente assertiva e non consente d’individuare la specifica competenza regionale che, nel caso in esame, risulterebbe lesa e le ragioni di tale lesione.

Né giova il richiamo agli artt. 114 e 118, primo comma, Cost., stante la genericità dell’allegazione e il difetto di adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento.

15.1.- Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria hanno promosso, poi, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, quanto ai commi da 1 a 16, per violazione degli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, 118 e 133, secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di non discriminazione, di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Dopo aver riassunto il contenuto della normativa censurata, le disposizioni costituzionali riguardanti i Comuni e le competenze che, in relazione ad essi, spettano allo Stato e alle Regioni, le ricorrenti osservano che il quadro di garanzie costituzionali delle autonomie locali e il relativo riparto di competenze vanno tenuti presenti anche nell’affrontare il problema - che le Regioni non ignorano - delle insufficienti dimensioni di molti Comuni italiani.



Si tratta di un problema complesso, che non può essere risolto in modo sbrigativo (come farebbe la normativa impugnata) mediante lo svuotamento istituzionale dei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, privandoli delle funzioni, strutture e risorse finanziarie e disponendo la loro pratica sostituzione con un ente nuovo, l'unione, nella quale finirebbe per "sciogliersi" ogni Comune la cui popolazione non superi la soglia indicata. Si tratterebbe di un ente non presente nella tipologia costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica e privo di legittimazione democratica diretta, come peraltro rilevato nel corso dei lavori preparatori.

In effetti, altro sarebbe promuovere entità associative, attraverso le quali i Comuni associati possano meglio esercitare alcune delle proprie funzioni, fermo restando il nucleo centrale della loro consistenza, altro sarebbe ridurre i Comuni a mere strutture di rappresentanza, da aggregare in altro ente che dovrebbe assorbire, pressoché integralmente, le funzioni, le strutture e le risorse dei Comuni originari.

Invero, quanto alle funzioni, le disposizioni censurate priverebbero i Comuni interessati di tutte le funzioni amministrative e di gestione dei servizi pubblici. Quanto all'organizzazione, i consigli comunali resterebbero come semplici organi d'indirizzo (comma 9). Gli stessi sindaci dei Comuni diventerebbero semplici rappresentanti nel Consiglio dell'unione, mentre le funzioni di sindaco sarebbero assunte dal presidente dell'unione (comma 12).

Risulterebbe palese, dunque, che il disegno delle disposizioni dettate dall'art. 16, nei commi da 1 a 16, sarebbe quello di sostituire nella sostanza i Comuni di piccole dimensioni con le unioni. Tale disegno, però, contrasterebbe con le garanzie che la Costituzione offre a tutti i Comuni e costituirebbe un aggiramento delle apposite procedure e competenze che essa stabilisce per la creazione di nuovi Comuni e per il mutamento delle circoscrizioni comunali.

In altre parole, le disposizioni impugnate costituirebbero non soltanto superamento dei poteri statali previsti dall'art. 117, secondo comma, ma anche violazione dell'art. 133 Cost. Soltanto in apparenza il legislatore statale disporrebbe di organi e funzioni degli enti locali, perché in realtà sarebbe alterata la stessa mappa dell'autonomia comunale, costituzionalmente garantita dalle peculiari procedure appositamente apprestate dall'art. 133 Cost.

Il complesso normativo costituito dall'art. 16, commi da 1 a 16, non sarebbe dunque compatibile con i principi costituzionali esposti. Lo stesso principio di sussidiarietà subirebbe una violazione, in quanto la «differenziazione» dei Comuni e delle loro funzioni non potrebbe essere disgiunta da una considerazione, in concreto, della capacità amministrativa e di gestione che distingue gli enti minori in ogni diversa realtà del Paese e non potrebbe ridursi alla privazione delle funzioni dei Comuni minori.

Inoltre, risulterebbe violata la Carta europea dell'autonomia locale, a cui è stata data esecuzione con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985). Il contrasto sussisterebbe, in particolare, con l'art. 3 di tale atto.

Andrebbe notato, tra l'altro, che spesso i Comuni con popolazione non superiore a 1.000 abitanti non sono contigui, sicché tali enti devono partecipare ad unioni comprendenti Comuni che affidano ad esse soltanto alcune delle proprie funzioni, mantenendo per il resto (ed ovviamente) la pienezza della propria natura di Comuni.

La situazione istituzionale, dunque, risulterebbe anche «fortemente asimmetrica e disuguale», con il solo Comune minore che perde nella sostanza la propria natura di vero Comune a favore di una unione che per tutti gli altri Comuni rimane un'organizzazione settoriale di servizio.

Ad avviso delle ricorrenti risulterebbero violati, oltre all'art. 114 Cost., anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sarebbe stata adottata una soluzione discriminatrice, priva di ragionevolezza e in contrasto col principio di buon andamento dell'amministrazione.

Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, le competenze residuali delle Regioni in materia di associazionismo tra enti locali.

Infatti, come confermato da questa Corte (sentenza n. 456 del 2005), nello stabilire la competenza statale l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa».

Pertanto, la potestà legislativa dello Stato si fermerebbe all'ordinamento degli enti locali e non si estenderebbe alle loro forme associative. In effetti, la giurisprudenza costituzionale avrebbe in diverse occasioni confermato l'incompetenza del legislatore statale ad intervenire in un ambito, quello delle forme associative, riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale.

Ne conseguirebbe che l'intera disciplina della speciale unione prevista dai commi da 1 a 16 dell'art. 16, a maggior ragione per il suo carattere dettagliato e minuzioso, si presenterebbe costituzionalmente illegittima per lesione della competenza residuale delle Regioni in materia di associazionismo degli enti locali.

Da ultimo, e in subordine, le ricorrenti deducono la specifica illegittimità costituzionale di talune disposizioni dell'art. 16 che prevedono poteri regolativi e amministrativi statali nell'applicazione della normativa impugnata.



In particolare: il comma 4 dispone, tra l'altro, che con regolamento - da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 - su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun Comune e l'unione. Si tratterebbe, in realtà, di un potere non riconducibile ad alcuna materia di competenza statale.

Del pari illegittimo risulterebbe il comma 16 per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe del tutto pretermesso le Regioni nella valutazione - demandata in via esclusiva al Ministro dell'interno - circa il conseguimento, da parte dei Comuni già coinvolti in forme associative di cui all'art. 30 del TUEL, di «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, mediante convenzione, delle rispettive attribuzioni».

Anche in questo caso è necessario richiamare le considerazioni svolte nei paragrafi da 4 a 4.18 del Considerato in diritto in tema di *ius superveniens*.

All'esito della verifica all'uopo effettuata, le questioni promosse con riferimento ai commi 1, 3, 4, 5, 9, 11, 12 e 15 sono state dichiarate inammissibili e per quelle riferite ai commi 2, 7 e 16 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, la questione deve essere dichiarata non fondata.

Residuano il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, nonché il comma 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali è stata dichiarata la illegittimità costituzionale parziale nei termini indicati ai paragrafi 9.1 e 9.2 del Considerato in diritto.

16.- La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 145 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 e, specificamente, degli originari commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 97, 114, 117 e 118 Cost.

In primo luogo, la ricorrente osserva che le norme perseguono l'obiettivo della riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica, allo scopo di assicurare il conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, nonché il contenimento delle spese degli enti locali.

In secondo luogo, la difesa regionale rileva che l'intervento è dichiaratamente finalizzato alla razionalizzazione delle modalità di organizzazione delle funzioni comunali, per migliorare l'esercizio delle funzioni amministrative e l'offerta dei servizi pubblici. Deduce che, «qualora il testo legislativo in esame trovasse appropriata collocazione tra gli strumenti necessari a perseguire la riduzione dei costi ed inserito tra le azioni indispensabili al raggiungimento dei noti e difficili obiettivi di finanza pubblica, le puntuali disposizioni in esso contenute dovrebbero appartenere alla categoria delle cosiddette "norme di coordinamento della finanza pubblica" ed automaticamente ascrivere all'omonima materia di competenza concorrente ai sensi del comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione». Richiama, quindi, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tale materia e sostiene che, invece, le disposizioni censurate integrerebbero una disciplina di dettaglio ed auto-applicativa che non potrebbe essere ricondotta alla nozione di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica. Invero, si tratterebbe di imposizioni di carattere imperativo e puntuale «a cui soggiacciono in via diretta le amministrazioni comunali ed in via riflessa le Regioni, alle quali non è lasciata alcuna autonomia opzionale in aperta violazione dell'articolo 117 della Costituzione, secondo comma». Tale censura andrebbe «riproposta in relazione al comma 7 dell'articolo 16, che impone *ex lege* la cessazione delle precedenti forme associative previste nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Ad avviso della ricorrente, nelle disposizioni in esame per un verso risulterebbe assente la necessaria indicazione del risparmio di spesa conseguente, per altro verso «l'effetto dirompente della norma risulta più di carattere ordinamentale che finanziario».

La Regione, poi, dubita che la razionalizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici di spettanza comunale «costituisca un profilo riconducibile *de plano* alla lettera p) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione», e richiama, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte in tema di comunità montane, osservando che, se a queste ultime è stata riconosciuta, pur non essendo enti costituzionalmente garantiti, specifica autonomia statutaria e regolamentare, analoga autonomia dovrebbe essere riconosciuta alle nuove figure di unioni di Comuni, anche per quanto concerne l'individuazione dei propri organi di governo.



Invece - prosegue la ricorrente - l'art. 16, nei commi da 10 a 14, disciplina appunto gli organi di governo dell'unione, ente diverso ed autonomo dalle amministrazioni di cui si compone. Per conseguenza, non essendo tali unioni giuridicamente assimilabili ai Comuni, esse sarebbero escluse dall'ambito di riferimento proprio degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. e, per ciò stesso, non imputabili alla titolarità legislativa statale, ma ascrivibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Inoltre, andrebbe considerato che la titolarità legislativa regionale in materia di associazionismo sarebbe stata riconosciuta dall'art. 14, commi da 27 a 31 (in particolare, dal comma 30), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010. Non sarebbe dato comprendere perché, a breve distanza di tempo, essa dovrebbe essere disconosciuta dalle disposizioni in esame. Tale successione di leggi dai contenuti inconciliabili sarebbe suscettibile di generare una insostenibile incertezza normativa, oltre a pregiudicare la concreta operatività delle amministrazioni comunali, anche per quanto concerne l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa tutelato dall'art. 97 Cost.

Ancora, le norme in esame sarebbero lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni in tema di associazionismo comunale, non soltanto per quanto concerne l'esercizio della potestà legislativa, ma anche per quella amministrativa, ai sensi dell'art. 118 Cost.

Infatti, «il contenuto di dettaglio espresso, con imposizione autoritativa, nelle disposizioni censurate, anche relativamente a funzioni diverse da quelle di esclusiva spettanza statale, nella misura in cui si riferisce a funzioni amministrative di competenza regionale, non può non generare un'evidente violazione anche al riparto di competenze amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione».

Il modello di unione di Comuni imposto dallo Stato, connotato da genericità e indifferenziazione, non sarebbe idoneo a garantire l'efficienza organizzativa quale portato dalle allocazioni ottimali delle funzioni, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e immediatezza che dovrebbero caratterizzare il sistema di amministrazione locale. Il conferimento, fatto agli enti locali con legge regionale, di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, costituirebbe appunto la declinazione dei detti principi, allo scopo di razionalizzare l'esercizio delle funzioni amministrative. Analoga valutazione, in ordine alle caratteristiche peculiari delle singole funzioni suscettibili di diversa allocazione, spetterebbe allo Stato nelle materie di sua esclusiva attribuzione. Invece, la compressione indebita delle funzioni amministrative di spettanza regionale per effetto di interventi normativi statali violerebbe l'art. 118 Cost. in riferimento alle prerogative regionali circa l'esercizio di funzioni amministrative.

La Regione Veneto censura, poi, l'intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, che consta di 31 commi, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Al riguardo, osserva come la norma censurata, imponendo una determinata forma organizzativa di tipo associativo, violerebbe il richiamato parametro costituzionale, che riconosce ai Comuni autonomia potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ed a tale ambito andrebbe ricondotta la scelta concretantesi nell'esercizio delle funzioni secondo forme associative.

Del resto, la libertà di organizzazione riconosciuta dal legislatore statale ai Comuni sarebbe indiscutibile e testimoniata dalla pluralità di disposizioni in materia di associazionismo comunale presenti nell'ordinamento.

La ricorrente censura, ancora, l'art. 16, comma 28, del citato decreto il quale individua i poteri attribuiti al Prefetto allo scopo di vigilare in ordine al veloce conseguimento degli obiettivi individuati.

Dopo aver riportato il contenuto della disposizione, la difesa regionale rileva che il potere sostitutivo regolato dalla norma sembra esulare dall'ambito proprio dell'art. 120 Cost., che consente al Governo di sostituirsi legittimamente agli organi dei Comuni soltanto nelle ipotesi ivi tassativamente elencate.

Sarebbe palese che nessuna di tali ipotesi possa attagliarsi ad un contesto come quello oggetto della norma censurata, nel quale, per esplicita affermazione del medesimo legislatore statale, gli unici obiettivi posti a fondamento dell'intervento sono quelli della semplificazione e della riduzione delle spese.

Né sarebbe condivisibile la posizione interpretativa che vorrebbe ricondurre il potere sostitutivo *de quo* ad una (ritenuta) preminente esigenza di garanzia dell'unità economica, intesa come il complesso della macroeconomia nazionale, costituita da moneta, risparmio e mercati finanziari, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la finalità di contenimento della spesa pubblica sarebbe perseguibile dallo Stato con mere previsioni normative di principio, nell'alveo del sistema di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e non potrebbe, quindi, legittimare il potere sostitutivo statale in argomento.

Ad avviso della ricorrente, la circostanza che tale potere si configuri come straordinario e collocato in posizione aggiuntiva rispetto ad altre ipotesi di potere sostitutivo cosiddetto ordinario, non potrebbe consentire alcuna violazione del riparto di competenze garantito dagli artt. 117 e 118 Cost.



Se, infatti, il potere sostitutivo straordinario si pone quale presidio ad esigenze avvertite come fondamentali, di eguaglianza, sicurezza e legalità la cui tutela appare necessaria al fine di garantire unità e coerenza dell'ordinamento, mentre quello ordinario è correlato all'esercizio della potestà legislativa statale e alla potestà concernente l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai sensi dell'art. 118 Cost., le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sottese alla disposizione censurata, non sarebbero in alcun caso perseguibili anche mediante il ricorso ad un intervento sostitutivo straordinario, ma al più, a quello ordinario nei termini sopra indicati.

In sostanza, si profilerebbe la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., perché il mero principio di coordinamento della finanza pubblica sarebbe strumentale all'esercizio di una funzione amministrativa che, in conformità all'art. 118 Cost., potrebbe rientrare anche in ambiti di competenza regionale.

Le questioni così riassunte sono in parte inammissibili, in parte non fondate.

Al riguardo, vanno richiamati gli argomenti svolti nel paragrafo che precede e nei paragrafi da 4 a 4.18 del Considerato in diritto.

Le questioni promosse in ordine all'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), commi 1, 3, 4, 5, 11, 12 e 15, sono state dichiarate inammissibili per sopravvenuto difetto d'interesse.

Sulle questioni promosse in ordine alla citata norma, commi 2, 7 e 16 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In riferimento ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, valgono le argomentazioni secondo cui, come già si è precisato nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto, la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni censurate è il coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, le questioni devono essere dichiarate non fondate.

Con specifico riferimento, poi, alla censura promossa in relazione all'intero art. 16 per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., deve rilevarsi come la stessa sia stata formulata in termini generici, non essendo chiare le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione del parametro di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l'inammissibilità della detta questione di legittimità costituzionale.

La questione promossa dalla ricorrente con riferimento al comma 28 dell'art. 16, del d.l. n. 138 del 2011, oggetto di censure specifiche non è fondata per le medesime ragioni esposte nel precedente paragrafo 12 del Considerato in diritto.

17.- La Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 153 del 2011), ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost.

La ricorrente ritiene che la norma censurata, nella parte in cui «al primo comma dell'art. 16, dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di Comuni ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali)», violerebbe: *a*) l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto inciderebbe illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alla competenza residuale delle Regioni; *b*) l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. in quanto, a proposito della competenza esclusiva statale, relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», la giurisprudenza costituzionale avrebbe sottolineato che tale disposto dovrebbe essere inteso in senso restrittivo; *c*) in subordine, l'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost., in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali, perché la norma impugnata, nel richiamare indistintamente tali funzioni esercitate dai Comuni, avrebbe compreso quelle ricadenti in ambiti materiali regionali, in contrasto con le attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione.

Inoltre, la norma censurata, nella parte in cui determina una profonda incisione delle prerogative costituzionali delle Regioni, peggiorata dalle gravose conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle regole richiamate, violerebbe l'art. 119, quarto comma, Cost., per lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni decentrate e le risorse necessarie a consentire di far fronte alle funzioni stesse.

La questione è inammissibile.

Infatti, essa ha per oggetto l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 (e successiva legge di conversione), cioè una norma sostituita dalla normativa sopravvenuta in senso non satisfattivo (art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012).

Pertanto, la questione non è trasferibile sul nuovo testo e la norma impugnata non ha avuto applicazione.



18.- La Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 155 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, 120 e 133, secondo comma, Cost. - dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

La ricorrente censura l'intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (poi convertito), nella parte in cui dispone che i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente, mediante un'unione di Comuni; detta norma violerebbe l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. in quanto andrebbe ad incidere illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in via residuale.

Inoltre, impugna la stessa norma, nella parte in cui determinerebbe una profonda incisione delle prerogative costituzionali delle Regioni, con effetti pregiudizievoli in danno della finanza regionale, in violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., per lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni decentrate e le risorse necessarie a consentire di far fronte all'esercizio delle funzioni stesse.

Infine, censura l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui prevede l'istituzione di un ulteriore ente locale, coincidente con la sostanziale fusione dei Comuni partecipanti, in violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost. che riconosce in capo al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate, la competenza in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modificazione delle circoscrizioni e denominazioni di quelle già esistenti.

Ancora, la Regione denuncia l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui inciderebbe illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul loro territorio, così violando l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio fondamentale di leale collaborazione, sancito dall'art. 120 Cost.

Con riferimento alla censura relativa all'art. 16, comma 1, si rinvia alle argomentazioni poste a fondamento della dichiarazione di inammissibilità esposte nel paragrafo 4.2 del Considerato in diritto.

Con specifico riferimento, poi, alle censure mosse in relazione all'intero art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119 e 133, secondo comma, Cost., pur volendo ritenere che esse siano circoscritte alle disposizioni riguardanti l'unione di Comuni, deve rilevarsi come le stesse, oltre a non essere riferite a specifici commi, siano state formulate in termini generici, non essendo chiare le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l'inammissibilità delle dette questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2013 e n. 249 del 2009).

19.- La Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 160 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, commi da 1 a 3, 22 e 24, 4, 8, 9, 10, 13 e 14, da 17 a 21, 25, 26, 27, 28, 30 e 31. Dopo aver riassunto il contenuto precettivo della normativa in esame, la ricorrente sostiene che essa violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Sardegna), nonché, limitatamente al comma 4, ultimo periodo, anche l'art. 117, sesto comma, Cost.

La ricorrente non ignora che il comma 29 del citato art. 16 prevede quella che sembra una disposizione di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, ma sostiene che essa, a ben vedere, non escluderebbe la lesione delle attribuzioni della Regione autonoma Sardegna per due ordini di motivi.

In primo luogo, andrebbe considerato che l'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale dispone che essa ha potestà legislativa nella materia dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», onde sarebbe evidente che, in presenza di tale norma e della relativa garanzia, la semplice applicazione dell'art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché con le modalità di cui al comma 29, sarebbe già di per sé lesiva dell'autonomia regionale. Si tratterebbe, dunque, di una clausola di mero stile, perché la normativa statale - nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto - non potrebbe avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione censurata.

In secondo luogo, la norma in esame non introdurrebbe una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della cosiddetta intercomunalità, cui seguirebbe una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione non potrebbe che prendere atto, recependole in via automatica.

Per queste ragioni l'art. 16 citato, nonostante la (pretesa) formula di salvaguardia, lederebbe le attribuzioni conferite alla Sardegna dalla menzionata disposizione statutaria.

La tesi non può essere condivisa.



Al riguardo, si deve premettere che l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, reca al comma 29 la seguente norma: «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Quest'ultima norma, al comma 1, così dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*)».

Questa Corte, esaminando la norma ora riportata, ha chiarito che essa «possiede una portata generale ed esclude - ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva - che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti» (sentenza n. 193 del 2012, paragrafo 2.3.2 del Considerato in diritto).

La medesima sentenza, nel ribadire quanto sopra riportato e con specifico riferimento all'art. 16, comma 29, (paragrafo 3.2 del Considerato in diritto), ha precisato che esso contiene «una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (ex art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

Inoltre, la legge di conversione n. 148 del 2011, ha inserito nel testo del d.l. l'art. 19-*bis*, alla stregua del quale «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

In tal modo la clausola, ab origine circoscritta al solo art. 16, è stata estesa all'intero decreto-legge come convertito.

Anche sul citato art. 19-*bis* questa Corte si è pronunciata, escludendo che essa costituisca una mera formula di stile, priva di significato normativo, ed affermando che, invece, «ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali [...]» (sentenza n. 241 del 2012, paragrafo 4.2 del Considerato in diritto).

Pertanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, le questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna devono essere dichiarate non fondate, in quanto la normativa censurata non può essere ritenuta applicabile alla Regione al di fuori delle particolari procedure contemplate dallo statuto, stante la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che ha ampliato l'ambito applicativo del citato comma 29 dell'art. 16 del medesimo decreto-legge.

Le questioni, pertanto, devono essere dichiarate non fondate. Ogni altro profilo rimane assorbito.

20.- La Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 145 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente agli artt. 4, 9, 17, 18 e 19.

In questa sede saranno trattate le questioni attinenti ai commi 2, 5 e 6 del citato art. 19, essendo state riservate a separata pronuncia quelle relative alle altre disposizioni impugnate.

La ricorrente censura l'art. 19 nella parte in cui conferma, «per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'obbligo, già prescritto dal comma 17, lettera *a*), dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, di esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione, tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti». In realtà, il richiamo al menzionato art. 17, lettera *a*), non è esatto, perché tale disposizione riguarda la composizione del consiglio comunale per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti. Come risulta dal tenore della doglianza, la Regione intende riferirsi all'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Quanto all'assunto che «le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., individuano le dimensioni territoriali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni», il riferimento sembra essere all'art. 19, comma 5.

Secondo la ricorrente, tale disciplina sarebbe illegittima per violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), nonché terzo e quarto comma, Cost. Infatti, in forza delle disposizioni sopra menzionate, la disciplina delle associazioni degli enti locali andrebbe ricondotta alla competenza normativa della Regione e non già



dello Stato, che dovrebbe limitarsi a stabilire le regole in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», con esclusione di tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti.

Con specifico riferimento alle censure mosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, Cost., deve rilevarsi come le stesse siano state formulate in termini generici, non essendo chiarite le ragioni per le quali tutte le disposizioni censurate comporterebbero la violazione dei parametri di riferimento. In difetto di motivazione, sia pure in forma sintetica, in ordine al collegamento tra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni, dal contenuto non omogeneo, deve dichiararsi l'inammissibilità delle dette questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2013 e n. 249 del 2009).

21.- La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 151 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e tra le altre dell'art. 19, commi 2, 5 e 6.

La ricorrente, premesso che l'art. 19 del decreto citato riscrive (tra l'altro) la disciplina di cui ai primi 16 commi dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, pone l'accento sul citato art. 19, comma 2, nella parte in cui sostituisce il menzionato art. 16, comma 1, regolando l'esercizio associato, ad opera dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante unione di Comuni o convenzione, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente e non soltanto delle funzioni fondamentali.

Richiama, inoltre, il medesimo art. 19, comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 12, del d.l. n. 138 del 2011, concernente l'esercizio in forma associata assicurato mediante convenzioni, ai sensi dell'art. 30 del TUEL, nonché nella parte in cui modifica lo stesso art. 16, comma 4, circa la determinazione della complessiva popolazione dell'unione residente nei rispettivi territori, e nella parte in cui modifica il comma 5 di quest'ultima norma, relativo alla proposta di aggregazione da avanzare alla Regione.

Censura, ancora, l'art. 16, commi 2, 3, dal 6 all'11, e 13, del d.l. n. 138 del 2011, come sostituiti dal citato art. 19, comma 2, e sostiene che la normativa suddetta sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione, innanzitutto, dell'art. 117, quarto comma, in combinato disposto con i commi secondo e terzo, Cost., dal quale sarebbe dato desumere che la materia «forme associative tra gli enti locali» rientrerebbe nella potestà legislativa regionale residuale. È richiamata, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte sulle comunità montane, costituenti un caso speciale di unione di Comuni. Ad avviso della ricorrente, i principi affermati con riferimento a tali enti dovrebbero valere anche per le unioni di Comuni.

Non sarebbe sostenibile che l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, relativo all'unione tra Comuni e alle convenzioni tra gli stessi sia espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. Come affermato da questa Corte in tema di comunità montane, la suddetta elencazione dovrebbe ritenersi tassativa e non comprende le unioni.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale andrebbe, poi, rilevato nei confronti del citato art. 19, comma 2, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Il legislatore statale avrebbe espressamente affermato che le disposizioni dettate dal menzionato art. 19, comma 2, costituirebbero principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», il che sarebbe da escludere.

Andrebbe ribadito che la disciplina di principio dei vincoli finanziari, cioè il contesto normativo rimesso alla competenza legislativa statale, sarebbe compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni e i Comuni, soltanto qualora stabilisca in modo tassativo un limite complessivo d'intervento - avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente - lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte. Poiché tali requisiti, nel caso in esame, non sussisterebbero, si dovrebbe concludere per l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 118, primo comma, Cost., che disporrebbe circa l'attribuzione delle funzioni amministrative senza alcun riferimento alle unioni di Comuni.

Risulterebbe violato anche l'art. 118, secondo comma, Cost., perché sarebbe leso il potere regionale di conferire, mediante legge della Regione, funzioni amministrative ai Comuni (e non ad unioni degli stessi, imposte o autorizzate dallo Stato).



Infine, sarebbero violati l'art. 119 Cost., anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, nonché gli artt. 3 e 97 Cost., specialmente perché i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sarebbero obbligati (in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili.

Esse, infatti, si riferiscono a parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e la ricorrente non ha chiarito in alcun modo la ridondanza di tale violazione sul detto riparto di competenze, con conseguente compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Del pari inammissibile è la questione promossa nei confronti delle citate disposizioni con riferimento all'art. 119 Cost., «peraltro anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni».

Infatti, la pretesa violazione del parametro costituzionale invocato non è sorretta da alcuna adeguata argomentazione e, pertanto, ha carattere generico.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., non sono fondate.

Non è configurabile la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., perché la mancata previsione dell'unione tra gli enti cui attribuire le funzioni amministrative non postula affatto il divieto di modificarne con legge le modalità di esercizio delle funzioni, disponendo che esse avvengano in forma associata.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 118, secondo comma, Cost., si deve osservare che, come il dettato normativo espressamente dispone, «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze», così ribadendo la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, naturalmente nel rispetto delle proprie competenze.

Le questioni promosse in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117 Cost., ripropongono l'esame di norme già scrutinate dalla Corte in ordine alle censure, promosse con i primi ricorsi, ritenute trasferibili sul testo sopravvenuto dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Al riguardo, alla luce del tenore delle censure, possono essere richiamate argomentazioni già svolte.

In particolare, si tratta di quelle relative alle censure promosse nei confronti dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, in relazione ai quali si rinvia alle considerazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Vengono, poi, in rilievo l'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, per i quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale per le ragioni esposte nel paragrafo 9.1 del Considerato in diritto;

Si tratta, ancora, dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, in relazione ai quali devono essere ribadite le argomentazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto;

Ed, infine, la Regione censura l'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, per il quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale sui rilievi formulati nel paragrafo 9.2 del Considerato in diritto.

Le questioni promosse con riferimento ai restanti commi (1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13), non sono fondate, salvo per quanto concerne il comma 7 del novellato art. 16 del d.l. n. 95 del 2012.

In via preliminare, si deve ribadire che la normativa in esame è riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», nel cui ambito l'istituzione delle unioni è qualificabile come normativa statale di principio, finalizzata al contenimento delle spese degli enti territoriali e suscettibile d'incidere su materie di competenza regionale, anche di tipo residuale.

Al riguardo, vanno richiamate le argomentazioni svolte in precedenza (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto).



Come emerge dalla giurisprudenza ivi menzionata, questa Corte ha più volte affermato che le Regioni e gli enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 219 del 2013, paragrafo 17 del Considerato in diritto, e sentenza n. 36 del 2004).

È vero che, per costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009; n. 289 e n. 120 del 2008). È pur vero, però, che il suddetto orientamento si è manifestato, in linea di principio, in casi nei quali l'incidenza sulla spesa corrente è immediato, trattandosi di governare o correggere, per l'appunto, flussi finanziari, non già quando si tratti di interventi volti ad incidere soltanto in via indiretta sulla spesa. In altri termini, occorre tenere conto della peculiarità di fattispecie come quella in esame, nella quale il contenimento della spesa pubblica consegue non a manovre di tipo contabile, bensì a modifiche delle modalità di esercizio di determinate funzioni.

Le dedotte violazioni dell'art. 117 Cost., dunque, non sussistono.

A conclusioni parzialmente diverse bisogna giungere in ordine all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

L'attuale comma 7 così dispone: «Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo».

Il contenuto precettivo della norma deve ritenersi in larga parte coesistente al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sopra richiamato, perché dette modalità procedurali sono necessarie per il funzionamento dell'unione.

Non altrettanto può dirsi, però, per la proposizione, contenuta nel secondo periodo, in base alla quale i consiglieri di cui al primo periodo sono eletti «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni». Si tratta di una disposizione esulante dal coordinamento della finanza pubblica, attenendo, più propriamente, all'ambito dell'ordinamento dell'unione.

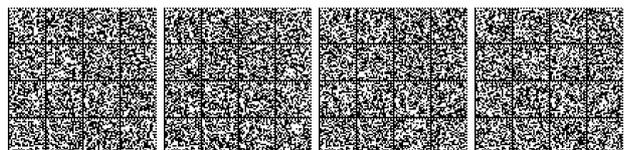
Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni».

La Regione Veneto con il ricorso ha formulato anche istanza di sospensione cautelare degli artt. 17, 18 e 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. L'istanza, però, è assorbita dalla decisione di merito che precede.

22.- La Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 153 del 2012), ha impugnato numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012. Tra le altre, ha impugnato l'art. 19, commi 2, 5 e 6, che ora formerà oggetto di esame, restando riservata a separate pronunzie la decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale.

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata sarebbe gravemente lesiva delle prerogative regionali. La nuova formulazione del menzionato articolo definirebbe l'esercizio associato di tutte le funzioni e di tutti i servizi, per i Comuni fino a 1.000 abitanti, come non più obbligatorio, bensì alternativo alle modalità di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Tuttavia, non vi sarebbe dubbio che la disposizione statale continui ad incidere illegittimamente sulla sfera di competenza legislativa riservata dalla Costituzione alle Regioni in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul territorio.

In sostanza, anche dalla formulazione attuale del testo normativo emergerebbe l'istituzione di un nuovo ente locale dotato di competenza in tema di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile, nonché di potestà impositiva e patrimoniale. Sarebbe prevista, altresì, la successione dell'unione nei rapporti giuridici inerenti



alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati, con trasferimento di risorse umane e strumentali. L'unione avrebbe potestà statutaria propria e propri organi, alla cui proclamazione seguirebbe la decadenza di diritto delle giunte dei singoli Comuni associati. Infine, sarebbe previsto l'obbligo per la Regione di sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio, attenendosi alle proposte di aggregazione formulate dai Comuni interessati, sulla base dei criteri demografici prescritti dalla normativa statale. Sarebbe violato, dunque, il riparto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 Cost.

Per escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non si potrebbe invocare la competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., perché la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che il titolo di competenza previsto dalla norma ora citata sarebbe tassativamente rivolto agli enti elencati nell'art. 114 Cost. Al di fuori dell'ambito materiale così circoscritto, la disciplina degli enti locali dovrebbe essere ricondotta nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Ciò anche al fine di garantire la possibilità per la singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul territorio, di provvedere all'adozione di misure differenziate in considerazione delle esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Tali considerazioni troverebbero conferma nella costante giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in particolare in merito alla disciplina delle comunità montane, anch'essa rientrante nella competenza residuale delle Regioni e, senza dubbio, applicabile anche alle unioni di Comuni.

Così ricostruito il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni in materia, risulterebbe netto il contrasto delle previsioni impugnate con il dettato costituzionale, derivandone la manifesta violazione delle competenze normative regionali.

In via subordinata, l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come novellato dal citato art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, risulterebbe in contrasto con il dettato dell'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost.

Andrebbe ricordato come, ai sensi del detto art. 118 Cost., nella formulazione successiva alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, siano attribuite in via di principio ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salva la possibilità che le stesse siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai livelli di governo superiori, al fine di garantirne il migliore esercizio.

Come affermato dalla Corte con la sentenza n. 43 del 2004, sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta collocazione delle funzioni. Pertanto, non si potrebbe dubitare che la competenza della Regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qual volta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

La questione promossa in relazione all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 118 Cost. non è fondata.

Come più volte ricordato, la mancata previsione dell'unione tra gli enti cui attribuire le funzioni amministrative non postula affatto il divieto di modificare con legge le modalità di esercizio delle funzioni stesse, disponendo che esse siano esercitate in forma associata.

Si è già posto in evidenza nel paragrafo 21 del Considerato in diritto, dedicato al ricorso n. 151 del 2012, proposto dalla Regione Veneto, che le questioni relative all'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, promosse in riferimento all'art. 117 Cost., ripropongono l'esame di norme già scrutinate dalla Corte in ordine alle censure ritenute trasferibili sul testo sopravvenuto dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Anche in questo caso il contenuto delle censure consente di rinviare alle argomentazioni già svolte.

Si tratta, infatti, dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, in relazione ai quali valgono le considerazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Con riferimento all'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e all'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale per le ragioni esposte nel paragrafo 9.1 del Considerato in diritto.

In relazione all'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, vanno ribadite le argomentazioni poste a fondamento della pronuncia di non fondatezza svolte nei paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto.

Infine, circa l'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale sui rilievi formulati nel paragrafo 9.2 del Considerato in diritto.



Anche in tal caso le questioni promosse con riferimento ai restanti commi (1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13), non sono fondate, salvo per quanto concerne il comma 7 del novellato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011.

Come si è già chiarito, finalità del provvedimento in esame, che riguarda i Comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti, è quella di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica attraverso l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi pubblici loro spettanti (paragrafi 6 e 6.1 del Considerato in diritto). Si tratta di una normativa di principio nella materia (di competenza concorrente) del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Da tale natura discende, in forza della giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza della censurata disciplina sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di unione di Comuni.

Pertanto, non sussiste il denunziato contrasto circa il riparto costituzionale delle attribuzioni tra Stato e Regioni.

A conclusioni parzialmente diverse bisogna giungere in ordine all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 (che ha sostituito gli originari commi da 1 a 16 con gli attuali commi da 1 a 13).

Sul punto si rinvia alle argomentazioni svolte nel paragrafo 21, del Considerato in diritto in ordine alla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale dello stesso art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

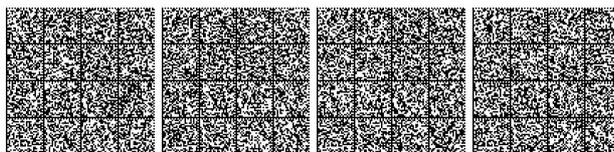
23.- La Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 160 del 2012), ha impugnato numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, (poi convertito) e, segnatamente, ha censurato l'intero art. 19, comma 2, del detto provvedimento normativo, con riferimento all'art. 3, primo comma, lettera *b*), del proprio statuto speciale e all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

Al riguardo, si deve osservare, in via preliminare, che nel citato d.l. n. 95 del 2012, in sede di conversione, attuata con la legge n. 135 del 2012, è stata inserita con l'art. 24-*bis* la seguente clausola di salvaguardia: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

La suddetta clausola è stata già esaminata da questa Corte, la quale ha così deciso: «Le questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate. La clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Tale clausola è stata introdotta in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la "precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali" (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008)» (sentenza n. 236 del 2013, paragrafo 2.1 del Considerato in diritto; alle stesse conclusioni era giunta la sentenza n. 229 del 2013, paragrafo 10.2 del Considerato in diritto).

Alla ritenuta applicabilità della detta clausola consegue la declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel presente giudizio dalla Regione autonoma Sardegna.

24.- La Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 172 del 2012), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, per violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.



Ad avviso della ricorrente, i nuovi commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore per effetto del d.l. n. 95 del 2012, nonché i commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sarebbero senz'altro da ritenere incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost.

Invero, lo Stato non disporrebbe della competenza legislativa a dettare una disciplina generale per gli enti locali differenti da quelli espressamente indicati dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in quanto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, non avrebbe più una competenza generale in questa materia, potendo adottare soltanto le norme inerenti alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane. Pertanto, il legislatore statale ordinario non avrebbe alcun titolo per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli ora menzionati, quali le unioni di Comuni, specialmente se la predetta disciplina pretenda di assumere (come nella specie) natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei Comuni interessati. Si tratterebbe, infatti, di un ambito oggi affidato alla potestà regionale residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Di qui la palese violazione, ad opera delle disposizioni sopra menzionate, dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost.

Diversa considerazione, invece, meriterebbero le norme concernenti le funzioni che le unioni di Comuni sono destinate a svolgere (è richiamato, a titolo di esempio, il nuovo comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012).

Si tratterebbe di una disposizione che interviene nella individuazione del livello istituzionale di esercizio delle funzioni amministrative, perché renderebbe possibile che esse siano svolte presso un ente locale diverso da quello comunale, anche se di carattere associativo e frutto della partecipazione dei Comuni stessi.

In questo quadro, la Regione Puglia ritiene di poter concludere sul punto come segue.

La legge ordinaria dello Stato potrebbe certamente dettare norme di tal genere in relazione a materie nelle quali disponga di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., e la ricorrente non intenderebbe disconoscere questa competenza statale, neppure in relazione alle funzioni ricadenti in materia di competenza concorrente, dal momento che alla norma in questione sarebbe senz'altro possibile riconoscere natura di principio fondamentale.

Del pari certamente, però, lo Stato non avrebbe alcun titolo per dettare la disciplina sopra richiamata per quelle funzioni che risultino ascrivibili ad ambiti materiali differenti da quelli di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.

Di qui la conclusione secondo la quale il nuovo art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito del quarto comma dell'art. 117 Cost., per violazione di tale disposizione, nonché dell'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prescrive che le funzioni amministrative siano allocate, in base al principio di sussidiarietà, dal legislatore competente per materia.

Analoghe argomentazioni sarebbero valide anche per i primi due periodi del nuovo comma 3 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nonché per il nuovo comma 12 del citato art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012.

Il menzionato comma 12 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ascrivibili alle materie di competenza residuale regionale. Sarebbe appena il caso di notare che, questa volta, non verrebbe in rilievo quale parametro l'art. 118, secondo comma, Cost., perché la norma in questione, diversamente da quella prima considerata, non sarebbe norma sulla allocazione di funzioni, ma inciderebbe soltanto sul loro esercizio.

Infine, è censurato il nuovo comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2001, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 in esame (che affida alle unioni di Comuni la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali degli enti associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione). Tale previsione violerebbe l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., i quali impedirebbero che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata nonché risorse patrimoniali agli enti autonomi costitutivi della Repubblica, attribuendole a nuovi e diversi enti territoriali, travalicando inoltre i limiti imposti alla potestà legislativa dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La ricorrente illustra, quindi, tali censure nel quadro dell'art. 119 Cost., sostenendo che il legislatore competente ben potrebbe attribuire ad enti locali, diversi da quelli indicati nella norma ora citata, ed anche a enti associativi, la possibilità di esercitare autonomia di entrata e di spesa, imponendo le relative norme di coordinamento, ma non potrebbe attribuire alle unioni spazi di autonomia di entrata, sottraendola ai Comuni che ne fanno parte e pretendendo di disciplinare l'intera materia della potestà impositiva e delle entrate di questi enti.



In via preliminare, si ricorda che le disposizioni di cui ai commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sono state già scrutinate dalla Corte.

Infatti, le censure mosse con riferimento al comma 4 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminato unitamente al comma 5 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sono state ritenute non fondate alla luce dei rilievi svolti nei paragrafi 6, 6.1 e 7 del Considerato in diritto.

Allo stesso modo sono state dichiarate non fondate le censure promosse con riferimento ai commi 6 e 9 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminati nei paragrafi 6, 6.1 e 9 del Considerato in diritto.

Trattandosi di censure dal tenore sostanzialmente analogo a quelle già esaminate, questa Corte non può che ribadire le medesime ragioni di non fondatezza.

Il comma 5 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, esaminato congiuntamente al comma 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, che ne ripropone il contenuto, è stato, con quest'ultimo, oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale per le ragioni esposte nel paragrafo 9 del Considerato in diritto, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,».

Il comma 7 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale al paragrafo 21 del Considerato in diritto, nella parte in cui (secondo periodo) dispone che i consiglieri ivi indicati sono eletti «con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni».

Il comma 10 dell'art. 16 del n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale al paragrafo 9.2. del Considerato in diritto, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,».

Per ciò che riguarda i commi 1, 2, 3, 8 e 12 dell'art. 16 del n. 138 del 2011, nel testo in vigore all'esito della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, anch'essi già oggetto di precedente scrutinio, vanno ancora una volta richiamate le argomentazioni svolte in precedenza (in particolare, paragrafi 6, 6.1, 7 e 9 del Considerato in diritto), con le quali si è precisato che le norme in esame costituiscono normativa di principio nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», che può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pur parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative (art. 117, terzo comma, Cost.) e amministrative (art. 118, primo e secondo comma, Cost.).

Ciò vale anche per la censura mossa dalla ricorrente al nuovo comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, poi convertito, nella parte in cui affida all'unione la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati, nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione medesima. Ad avviso della Regione Puglia tale previsione violerebbe l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., i quali, nel riconoscere esclusivamente agli enti autonomi costitutivi della Repubblica l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il potere di stabilire «tributi ed entrate propri», nonché la disponibilità di un proprio patrimonio, impedirebbero che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata, nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali.

Orbene, a prescindere dal rilievo che l'affidamento non riguarda l'attribuzione della intera potestà impositiva, ma soltanto quella riferita alle funzioni esercitate dai Comuni stessi per mezzo dell'unione, sicché l'imputazione a quest'ultima della potestà impositiva così circoscritta appare coerente, si deve replicare che ancora una volta il titolo legittimante è il coordinamento della finanza pubblica, perseguito attraverso l'istituzione dell'unione che, però, ha bisogno di risorse per perseguire le sue finalità.

Di qui la non fondatezza delle questioni, con riferimento ai parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promosse dalle Regioni Toscana, Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Campania, Lombardia, e dalla Regione autonoma Sardegna con i



ricorsi indicati in epigrafe, nonché la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosse dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, e dalla Regione autonoma Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,», nonché dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, a maggioranza dei componenti,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti,»;

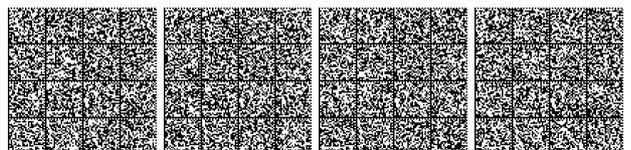
3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente alle parole «, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni»;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p) e quarto comma, in combinato disposto, agli artt. 118, 133, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione), nonché del principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 134 del 2011;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

6) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 16, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 e al



principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 147 del 2011;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost. con il ricorso n. 147 del 2011; dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, in combinato disposto con gli artt. 117 e 119, quarto comma, Cost., con il ricorso n. 153 del 2011; dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, quarto comma, 133, secondo comma, e 120 Cost., con il ricorso n. 155 del 2011;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 133 Cost., e al principio di leale collaborazione con il ricorso n. 147 del 2011;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse



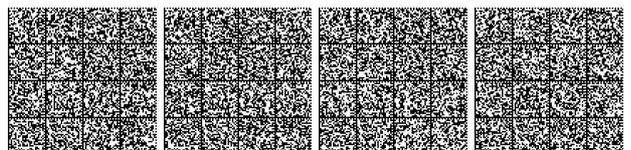
dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

13) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 11, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 12, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost. con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 15, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nella formulazione antecedente la sostituzione introdotta dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011; dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 114 e 118 Cost. con il ricorso n. 141 del 2011; dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011; dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo e sesto comma, e 118 Cost.,



con il ricorso n. 145 del 2011; dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011; dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, primo e secondo comma, 97, 114, 117, primo, secondo e quarto comma, 118 e 133 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

16) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 17, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 144 del 2011;

18) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 146 del 2011;

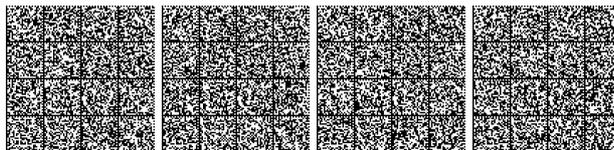
19) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Umbria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 147 del 2011;

20) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 97 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

21) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, in riferimento agli artt. 5, 77, primo e secondo comma, 114 e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi n. 144, 146 e 147 del 2011;

22) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

23) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, quarto comma, e 133, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 155 del 2011;



24) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promossa dalla Regione Lazio, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., con il ricorso n. 145 del 2012;

25) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

26) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 17, lettera a), 19, 20, e 21, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 114, 133, secondo comma, anche in relazione agli artt. 114 e 117, quarto comma, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

28) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

29) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6, 9 e 10, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso n. 133 del 2011;

30) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 17, lettera a), 19, 20 e 21, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, ultima parte, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

31) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso n. 133 del 2011;

32) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 141 del 2011;

33) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012; dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria, in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo, secondo comma, lettera p), 118 e 133 Cost. con i ricorsi n. 144, 146 e 147 del 2011;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 6 e 9, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), secondo e sesto comma, e 118 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;

35) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 Cost., con il ricorso n. 145 del 2011;



36) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e, limitatamente all'art. 16, comma 4, ultimo periodo, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, sesto comma, Cost., con il ricorso n. 160 del 2011;

37) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

38) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117 Cost., con il ricorso n. 151 del 2012;

39) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2, 5 e 6, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promossa dalla Regione Campania, in riferimento all'art. 118 Cost., con il ricorso n. 153 del 2012;

40) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 8, 11, 12 e 13, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione Campania, in riferimento all'art. 117 Cost., con il ricorso n. 153 del 2012;

41) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, e all'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., con il ricorso n. 160 del 2012;

42) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 e 12, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2011, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 118, secondo comma, e 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., con il ricorso n. 172 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI



n. 45

Sentenza 10 - 13 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Soggetto tossicodipendente o alcooldipendente sottoposto a procedimento per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope.

- 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), art. 89, comma 4.
-

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del 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), promosso dal Tribunale di Catanzaro, sezione del riesame, nel procedimento penale a carico di D.L.A. con ordinanza del 6 novembre 2012, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza depositata il 6 novembre 2012, il Tribunale di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 27, secondo comma, e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del 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), nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del medesimo decreto (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope).

Il giudice *a quo* riferisce, in punto di fatto, che con ordinanza del 14 dicembre 2009 il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catanzaro aveva sottoposto a custodia cautelare in carcere una persona gravemente indiziata, tra l'altro, del delitto previsto dal citato art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.



Dichiarato colpevole di tale reato dal Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale, l'imputato aveva chiesto a quest'ultimo che la misura cautelare in corso fosse sostituita, ai sensi dell'art. 89, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, con quella degli arresti domiciliari presso una comunità terapeutica per tossicodipendenti.

Pronunciando sull'appello proposto dall'interessato contro il provvedimento di rigetto dell'istanza, il Tribunale di Catanzaro, sezione per il riesame, l'aveva dichiarato inammissibile con ordinanza del 1° settembre 2011, rilevando che, in forza del comma 4 dell'art. 89 del d.P.R. n. 309 del 1990, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), tra i quali è compreso quello di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti: con la conseguenza che, nel caso di specie, l'operatività della disciplina invocata dall'appellante rimaneva «preclusa a priori».

A seguito di ricorso dell'interessato, la Corte di cassazione aveva annullato con rinvio la decisione, disponendo la trasmissione degli atti al Tribunale di Catanzaro per un nuovo esame dell'appello alla luce dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2011.

Tutto ciò premesso, il Tribunale rimettente - reinvestito del procedimento quale giudice del rinvio - ritiene di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui rende inapplicabile la speciale disciplina dettata dai commi 1 e 2 dello stesso articolo, in tema di «provvedimenti restrittivi nei confronti delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici», allorché si proceda per il delitto dianzi indicato.

Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che il ricorrente ha documentato la sussistenza dei presupposti richiesti dal comma 2 del citato art. 89 per la concessione degli arresti domiciliari presso una comunità terapeutica per tossicodipendenti. Non ricorrendo esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, la relativa istanza andrebbe dunque accolta, se a ciò non ostasse la preclusione censurata.

La decisione che il Tribunale rimettente è chiamato ad adottare, concernendo un appello de libertate, rimarrebbe, d'altro canto, soggetta al principio «tantum devolutum quantum appellatum». Tale circostanza impedirebbe al giudice *a quo* di sostituire la misura carceraria con gli arresti domiciliari ai sensi dell'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., sulla base della valutazione di una eventuale attenuazione delle esigenze cautelari, trattandosi di profilo non investito dai motivi di impugnazione.

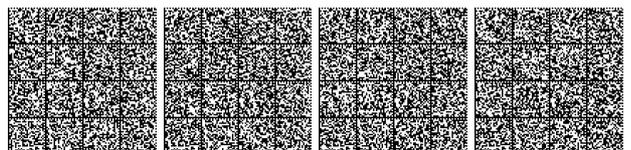
Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* rileva come nel sistema delle misure cautelari personali siano rinvenibili plurimi «correttivi» alla disciplina generale circa la scelta della misura da applicare, allorché la persona interessata versi in particolari condizioni. A norma dei commi 4 e seguenti dell'art. 275 cod. proc. pen., sarebbero infatti richieste esigenze cautelari di «eccezionale rilevanza» per disporre la custodia in carcere nei confronti di una donna incinta o che allatta la propria prole, di un soggetto ultrasettantenne o di una persona che versa in condizioni di salute particolarmente gravi, le quali non consentano le cure necessarie in stato di detenzione (il rimettente evoca, peraltro, con ciò, una versione non più vigente dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. e, in particolare, quella anteriore alla sostituzione disposta dalla legge 8 agosto 1995, n. 332, recante «Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione di procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa»). L'art. 286 del medesimo codice prevede, inoltre, la custodia in un luogo di cura, anziché in carcere, nell'ipotesi di infermità totale o parziale di mente; mentre il successivo art. 299, comma 4-ter, «chiude» questo assetto sul piano delle indagini medico-legali finalizzate alla verifica della compatibilità tra le condizioni della persona e la detenzione carceraria».

La comune ragion d'essere di siffatte previsioni risiederebbe nella tutela del diritto alla salute dell'imputato rispetto a pregiudizi - potenziali o in atto - derivanti dalla custodia carceraria, la cui finalità cautelare risulta pertanto cedevole di fronte a situazioni soggettive peculiari, reputate dal legislatore prevalenti, a prescindere dal titolo del reato per cui si procede.

Raffrontata con tale disciplina, la norma censurata si rivelerebbe lesiva dell'art. 32 Cost., in quanto accorperebbe al diritto alla salute dei tossicodipendenti (e degli alcooldipendenti) una protezione irragionevolmente più ridotta rispetto a quella prefigurata per i casi dianzi ricordati.

Essa violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti imputati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 e i tossicodipendenti imputati di reati diversi, per i quali trova piena applicazione il regime delineato dai commi 1 e 2 del citato art. 89 ed è, dunque, privilegiata la misura cautelare non carceraria, salvo che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma denunciata, in riferimento agli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., emergerebbe dal raffronto con le disposizioni che, regolando gli aspetti esecutivi della pena inflitta al tossicodipendente, accordano al medesimo più ampie possibilità di accesso a programmi di recupero, prevedendo in



particolare, a tal fine, la sospensione dell'esecuzione e l'affidamento in prova al servizio sociale (artt. 90 e 94 del d.P.R. n. 309 del 1990): possibilità delle quali non fruisce, per converso, il tossicodipendente sottoposto a misura cautelare per il delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti.

Il rimettente rileva, per altro verso, come il delitto in parola rappresenti una figura speciale del reato di associazione per delinquere, dal quale si differenzia solo per la specificità del programma criminoso, costituito dalla commissione di più delitti tra quelli previsti dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990. Si tratta, perciò, di una «fattispecie aperta», idonea ad abbracciare fenomeni criminali fortemente eterogenei tra loro, che spaziano dal grande sodalizio internazionale con struttura imprenditoriale fino al piccolo gruppo attivo in ambito puramente locale e con organizzazione del tutto rudimentale.

Risulterebbero, di conseguenza, evidenti le differenze strutturali tra il delitto in esame e i «reati di mafia», in rapporto ai quali - secondo il giudice *a quo* - la Corte costituzionale avrebbe dichiarato manifestamente infondata, con ordinanza n. 339 del 1995, una precedente questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 89, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990.

Il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, infatti, non è necessariamente connotato da un forte radicamento nel territorio dell'associazione, da fitti collegamenti personali e da una particolare forza intimidatrice: caratteristiche, queste, che rendono possibile enucleare, in rapporto ai reati di mafia, una regola di esperienza in base alla quale soltanto la custodia carceraria è idonea a preservare le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva, messe a rischio da simili reati.

La norma censurata non potrebbe trovare giustificazione, con riferimento al delitto che interessa, neanche nella natura dei reati-scopo dell'associazione e nella tutela particolarmente rigorosa accordata dal legislatore al bene della salute pubblica nei confronti del fenomeno del traffico illecito di stupefacenti. Come già rimarcato, infatti, da plurime pronunce della Corte costituzionale - tra cui le sentenze n. 231 del 2011 e n. 265 del 2010 - la gravità astratta del reato, desunta dalla misura della pena o dalla natura dell'interesse tutelato, non può legittimare una preclusione alla verifica giudiziale del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura più idonea a fronteggiarle, rilevando solo ai fini della commisurazione della pena.

Alla luce di tali rilievi, la norma denunciata violerebbe quindi l'art. 3 Cost., oltre che per le ragioni in precedenza indicate, anche perché sottoporrebbe ad un eguale trattamento le differenti ipotesi riconducibili al paradigma criminoso considerato, senza che sussistano ragionevoli motivi «per impedire la piena individualizzazione della coercizione cautelare». In un numero tutt'altro che marginale di casi, infatti, le esigenze cautelari prospettabili in rapporto ai soggetti indiziati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 potrebbero trovare idonea risposta anche in misure diverse da quella carceraria, e segnatamente nel collocamento presso una comunità terapeutica, che valga a neutralizzare il «fattore scatenante» l'attività criminosa o ad impedirne la riproposizione.

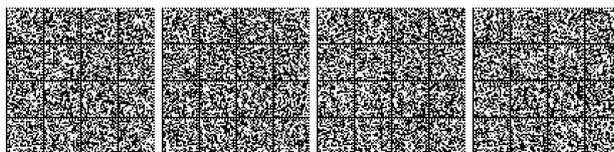
La disposizione sottoposta a scrutinio si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale, sancito dall'art. 13, primo comma, Cost., imponendo «il massimo sacrificio di tale bene primario all'esito di un giudizio di bilanciamento non corretto, in quanto non rispettoso del principio di ragionevolezza».

Essa violerebbe, infine, la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, Cost. affidando al regime cautelare funzioni proprie della pena, la cui applicazione presuppone un giudizio definitivo di responsabilità.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del 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), nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 del medesimo decreto.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 32 della Costituzione, accordando al diritto alla salute del tossicodipendente una tutela ingiustificatamente più ridotta di quella prefigurata dagli artt. 275, commi 4 e seguenti, e 286 del codice di procedura penale in rapporto ad altre situazioni, nelle quali verrebbe parimenti in rilievo l'esigenza di proteggere il diritto alla salute dell'imputato da pregiudizi, potenziali o in atto, derivanti dalla custodia cautelare in carcere.



Sarebbe violato, inoltre, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti imputati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 e i tossicodipendenti imputati di altri reati, rispetto ai quali trova piena applicazione il sistema delineato dai commi 1 e 2 del citato art. 89 ed è, dunque, privilegiata l'applicazione della misura degli arresti domiciliari finalizzata alla sottoposizione a un programma terapeutico di recupero, salvo che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

La disposizione denunciata violerebbe, ancora, gli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., tenuto conto delle più ampie possibilità di accesso a programmi di recupero accordate ai tossicodipendenti dagli artt. 90 e 94 del d.P.R. n. 309 del 1990 in sede di esecuzione della pena: possibilità delle quali non fruisce, per converso, il tossicodipendente sottoposto a misura cautelare per il reato in questione.

L'art. 3 Cost. risulterebbe violato anche sotto il profilo della irragionevole equiparazione delle diverse fattispecie concrete integrative del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, le quali, in un numero non trascurabile di casi, proporrebbero esigenze cautelari fronteggiabili anche con misure diverse da quella carceraria, e segnatamente con quella degli arresti domiciliari presso una struttura di recupero per i tossicodipendenti.

La norma sottoposta a scrutinio contrasterebbe, altresì, con l'art. 13, primo comma, Cost., imponendo senza sufficiente giustificazione il «massimo sacrificio» del bene primario della libertà personale, e, da ultimo, con l'art. 27, secondo comma, Cost., attribuendo al regime cautelare funzioni proprie della pena, la cui applicazione presuppone un giudizio definitivo di responsabilità.

2.- La questione non è fondata.

L'art. 89 del d.P.R. n. 309 del 1990 reca una speciale disciplina di favore per le persone tossicodipendenti e alcoolodipendenti gravemente indiziate di reato, derogatoria rispetto ai criteri generali di scelta delle misure cautelari personali delineati dal codice di procedura penale. Si tratta di una disciplina più volte modificata dal legislatore, nel corso degli anni, in una prospettiva di ricerca del miglior temperamento tra le due esigenze, potenzialmente in conflitto, che nel frangente vengono in rilievo: da un lato, quella di difesa sociale, sottesa in via generale alle misure cautelari e acuita dagli elevati rischi di recidiva; dall'altro, quella di disintossicazione e riabilitazione dei soggetti in questione attraverso opportuni programmi terapeutici, che richiedono, di regola, un trattamento «extramurario».

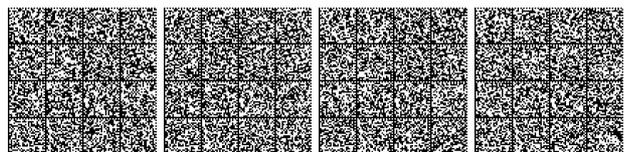
Il dato costante alle varie versioni della norma, sul quale fa perno la protezione «privilegiata» del secondo polo, è rappresentato dall'innalzamento ai livelli più elevati («esigenze cautelari di eccezionale rilevanza») del grado di *periculum libertatis* necessario affinché possa essere disposta o mantenuta la custodia in carcere nei confronti del tossicodipendente o dell'alcooldipendente che abbia in corso, o intenda intraprendere, un programma terapeutico di recupero presso idonee strutture.

La disposizione vigente prevede, in particolare, che ove ricorrano tutti i presupposti «ordinari» della custodia cautelare in carcere, il giudice debba disporre, in sua vece - salvo l'evidenziato limite delle esigenze cautelari di eccezionale rilevanza - la misura extracarceraria immediatamente meno gravosa (ossia gli arresti domiciliari), quando l'indiziato si identifichi in una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici o una struttura privata autorizzata e l'interruzione del programma possa pregiudicare il recupero dell'interessato (comma 1 dell'art. 89). Parallelamente, è stabilito che, ove il tossicodipendente o l'alcooldipendente si trovi sottoposto a custodia in carcere e intenda avviare un programma di recupero, la misura in atto deve essere sostituita, su sua istanza, con gli arresti domiciliari, salvo sempre che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza (comma 2).

Altra costante della disciplina in questione - almeno a partire dalla versione introdotta dall'art. 5 del decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139 (Disposizioni urgenti relative al trattamento di persone detenute affette da HIV e di tossicodipendenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 1993, n. 222 - è quella che dà adito all'odierno incidente di legittimità costituzionale: vale a dire, la previsione di una condizione negativa di operatività legata al titolo di reato per cui si procede. Nella evidenziata prospettiva del temperamento tra i valori in potenziale conflitto, il legislatore ha ritenuto, infatti, di dover escludere l'applicabilità del regime cautelare di favore allorché si proceda per determinati delitti, di particolare gravità e allarme sociale: delitti che il censurato comma 4 dell'art. 89 del d.P.R. n. 309 del 1990 identifica attualmente (salva una limitata eccezione) in quelli elencati dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Rientra, in tal modo, tra le figure criminose ostative - così come vi rientrava in base alle precedenti versioni della norma - il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, contestato nel giudizio *a quo* e al quale è specificamente riferita l'odierna questione.

3.- Nell'assetto anteriore alla novella legislativa del 2009 di cui poco oltre si dirà, la soluzione normativa ora ricordata non implicava, peraltro, alcun tipo di «automatismo cautelare carcerario». Il tossicodipendente gravemente indiziato di associazione finalizzata al narcotraffico non si vedeva, in particolare, affatto preclusa in assoluto la pos-



sibilità di fruire degli arresti domiciliari o di altra misura ancora meno gravosa, che gli consentisse di sottoporsi a un programma di recupero o di proseguirlo, se già in corso. Come reiteratamente affermato dalla Corte di cassazione, infatti, l'inapplicabilità del regime "di favore" comportava semplicemente che il giudice dovesse individuare la misura cautelare adeguata al caso concreto sulla base degli ordinari criteri stabiliti dal codice di rito (criteri ispirati pur sempre al principio del "minor sacrificio necessario" e nella cui applicazione il giudice non può evidentemente trascurare le condizioni di salute dell'interessato), senza incorrere nel limite preclusivo della custodia carceraria legato all'assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

La situazione è mutata a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, il cui art. 2 - modificando l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. - ha notevolmente ampliato il catalogo dei delitti ai quali è collegata, in via generale, una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere (catalogo in precedenza circoscritto ai delitti di tipo mafioso), includendovi anche il reato associativo che qui interessa.

Per effetto di tale intervento normativo, il tossicodipendente gravemente indiziato del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, escluso dal regime di favore previsto dall'art. 89, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, veniva automaticamente a ricadere nell'opposto regime "di rigore" prefigurato dal novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen.: regime che, in presenza delle ordinarie esigenze cautelari (oggetto peraltro di presunzione relativa, in base alla disposizione da ultimo citata), lo rendeva assoggettabile a custodia in carcere senza alcuna possibile alternativa.

4.- Il vulnus ai principi costituzionali insito in tale assetto normativo è stato, tuttavia, rimosso dalla sentenza n. 231 del 2011 di questa Corte.

Con detta sentenza, infatti, si è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., il novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva di applicare misure cautelari diverse da quella carceraria alla persona gravemente indiziata del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, in presenza di elementi concreti per ritenere che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con misure meno afflittive.

In conseguenza di ciò - come riconosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità - il tossicodipendente imputato del delitto in questione è tornato a poter fruire, alla condizione dianzi indicata e, dunque, sulla base di una valutazione "individualizzata" della singola vicenda, (anche) degli arresti domiciliari finalizzati allo svolgimento di un programma di recupero.

5.- Nel formulare buona parte delle sue censure, il rimettente trascura, peraltro, il particolare ora evidenziato: circostanza che rende le censure stesse infondate per erronea ricostruzione del quadro normativo.

La notazione vale, anzitutto, per la denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'asserita irragionevole equiparazione delle diverse fattispecie concrete integrative del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti: fattispecie che - osserva il rimettente, sulla scorta della stessa sentenza n. 231 del 2011 - stante il carattere "aperto" della predetta figura delittuosa, suscettibile di abbracciare fenomeni criminosi notevolmente eterogenei fra loro, potrebbero proporre, in una significativa percentuale di casi, esigenze cautelari adeguatamente fronteggiabili con misure diverse da quella carceraria, e particolarmente con quella degli arresti domiciliari presso una comunità per il recupero dei tossicodipendenti.

La supposta omologazione, sul livello di maggior rigore, del trattamento cautelare delle fattispecie considerate non è, in realtà, affatto riscontrabile. A seguito della ricordata declaratoria di illegittimità costituzionale, infatti, il giudice può di nuovo valorizzare le caratteristiche del singolo episodio criminoso al fine di diversificare la risposta cautelare. Non vi sarà una sorta di "semi-automatismo in favor" nella concessione degli arresti domiciliari, quale quello delineato dai primi due commi dell'art. 89 del d.P.R. n. 309 del 1990, ma il giudice potrà comunque disporre, sulla base degli ordinari criteri di selezione, misure meno gravose della custodia in carcere e che agevolino la riabilitazione dell'interessato, compresa anche, e prima di tutto, quella avuta di mira dal giudice *a quo*.

6.- Nel medesimo vizio di prospettiva il rimettente incorre allorché denuncia la violazione del principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e della presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), sempre sulla base del presupposto che, per effetto della norma censurata, il tossicodipendente gravemente indiziato del delitto in questione si trovi indefettibilmente esposto al «massimo sacrificio» del bene primario della libertà personale (ossia alla custodia carceraria): presupposto, per quanto detto, erroneo.



7.- Per il resto, il giudice *a quo* ripropone censure già disattese da questa Corte con l'ordinanza n. 339 del 1995: pronuncia che - contrariamente a quanto asserito dal rimettente - non si riferisce ai soli «reati di mafia», ma alla generalità delle esclusioni oggettive dal regime di favore di cui si discute, anche all'epoca comprensive del delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti.

Le considerazioni svolte nella citata ordinanza n. 339 del 1995 - alle quali il giudice *a quo* non offre, peraltro, alcuna replica - restano, nella sostanza, valide anche nell'attuale panorama normativo, con le precisazioni che seguono.

Insussistente si palesa, così, la denunciata violazione dell'art. 32 Cost., conseguente, in assunto, al fatto che la norma censurata accorderebbe al diritto alla salute del tossicodipendente (e dell'alcooldipendente) una tutela ingiustificatamente meno energica di quella apprestata dal codice di rito - sempre in deroga all'ordinario regime delle misure cautelari - a favore di altre categorie di soggetti, quali la donna incinta o madre di prole in tenera età, l'ultrasettantenne, la persona affetta da malattia particolarmente grave, l'infermo e il seminfermo di mente (artt. 275, commi 4 e seguenti, e 286 cod. proc. pen.): ipotesi, queste ultime, nelle quali la disciplina derogatoria opera indipendentemente dal titolo del reato per cui si procede.

Tralasciando la circostanza che, nel formulare la doglianza, il rimettente fa riferimento ad un testo dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. non più in vigore, e prescindendo, altresì, dall'opinabilità dell'assunto per cui alla base delle evocate discipline speciali vi sarebbero sempre e soltanto esigenze di tutela della salute, è dirimente la considerazione che il giudice *a quo* pone a raffronto situazioni palesemente eterogenee e tali, quindi, da rendere del tutto legittimo un trattamento differenziato (i singoli regimi derogatori richiamati sono, del resto, anche significativamente diversi tra loro).

Il nucleo incompressibile del diritto alla salute del tossicodipendente resta in ogni caso salvaguardato dalla stessa regola di cui all'art. 275, comma 4-bis, cod. proc. pen. - inclusa dal rimettente fra i *tertia comparationis*, ma certamente applicabile anche al soggetto in questione - in forza della quale la custodia in carcere non può essere disposta o mantenuta quando le condizioni di salute dell'interessato, per la loro gravità, risultino incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in ambito carcerario.

8.- Parimenti non ravvisabile è l'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata discriminazione tra i tossicodipendenti gravemente indiziati del delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelli indiziati di altro delitto, che possono invece fruire della speciale disciplina di cui discute.

Anche in questo caso, infatti, il rimettente pone a confronto fattispecie disomogenee.

Come affermato da questa Corte nelle molteplici decisioni rese sul nuovo testo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. - a cominciare dalla sentenza n. 265 del 2010 e per comprendere anche la sentenza n. 231 del 2011, con specifico riferimento alla figura criminosa che qui interessa - il legislatore non può, senza violare gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., collegare al titolo di reato per cui si procede, facendo leva semplicemente sulla sua gravità astratta e sull'allarme sociale da esso destato, una presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia cautelare in carcere. Può legittimamente collegarvi, invece, una presunzione relativa - basata sull'apprezzamento dell'ordinaria configurabilità di esigenze cautelari particolarmente intense, ma comunque superabile da elementi probatori di segno contrario - la quale lascia sufficiente spazio all'apprezzamento giudiziale delle singole fattispecie e all'applicazione del principio del "minor sacrificio necessario".

Allo stesso modo, e a maggior ragione, il legislatore può dunque, nella sua discrezionalità e salvo il limite della ragionevolezza, escludere da un regime cautelare di favore, quale quello in esame, i soggetti indagati o imputati per determinati reati, avuto riguardo alla loro gravità e alla pericolosità soggettiva da essi solitamente desumibile, a condizione che ciò non comporti l'assoggettamento dell'interessato ad un indiscriminato "automatismo sfavorevole", che precluda ogni apprezzamento delle singole vicende concrete. Situazione, questa, non più riscontrabile, per quanto detto, nell'ipotesi in esame, dopo la sentenza n. 231 del 2011 di questa Corte.

9.- Priva di fondamento si rivela, da ultimo, anche la censura di violazione degli artt. 3 e 27 Cost., avuto riguardo alle ampie possibilità di accesso accordate, in sede di esecuzione della pena detentiva, ai tossicodipendenti condannati in via definitiva, tramite gli istituti della sospensione dell'esecuzione e dell'affidamento in prova al servizio sociale (artt. 90 e 94 del d.P.R. n. 309 del 1990).

A prescindere da ogni altra possibile obiezione - e, in particolare, dal rilievo che i suddetti istituti sono, a loro volta, soggetti ad un distinto insieme di condizioni e limiti di operatività, privo di corrispondenza in rapporto alle misure cautelari - è assorbente la considerazione che il rimettente prospetta, di nuovo, un raffronto tra situazioni eterogenee e, come tali, non utilmente comparabili, «essendo manifestamente diversa la condizione personale implicata (di imputato in un caso, di condannato nell'altro) e la funzione (cautelare, ovvero emendativa e retributiva, rispettivamente) dei corrispondenti istituti evocati» (ordinanza n. 339 del 1995).



Tutto il sistema dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione si applica, del resto, al solo condannato in via definitiva, e non anche all'imputato.

10.- La questione deve essere dichiarata, pertanto, non fondata in rapporto a tutti i parametri invocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 27, secondo comma, e 32 della Costituzione, dal Tribunale di Catanzaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI

T_140045

N. 46

Sentenza 10 - 13 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi di adeguamento e ampliamento volumetrico del patrimonio edilizio esistente.

- Legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), art. 2.

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. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano nel procedimento penale a carico di B.A. con ordinanza del 23 dicembre 2011, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di B.A. nonchè l'atto di intervento della Regione autonoma della Sardegna;
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;
uditi gli avvocati Luigi Marcialis per B.A. e Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 23 dicembre 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo).

1.1.- Il giudice *a quo* rileva che la norma censurata consente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente».

Ai sensi dell'art. 10, comma 3, della medesima legge reg. n. 4 del 2009, gli interventi in questione «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività (DIA)», fatta eccezione per talune ipotesi, non rilevanti nel procedimento *a quo*, nelle quali «deve essere ottenuta la concessione edilizia».

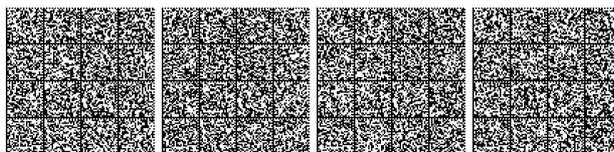
Riferisce il rimettente che, sulla base della disciplina regionale ora ricordata, una persona aveva intrapreso, in qualità di committente, opere di ristrutturazione edilizia intese a ricavare tre appartamenti in luogo dei due esistenti al piano attico di uno stabile condominiale sito nel Comune di Oristano, incrementando il volume del fabbricato tramite la copertura della superficie già occupata dalle terrazze. I lavori erano, peraltro, iniziati prima dello spirare del termine dilatorio di trenta giorni dalla presentazione della DIA, previsto dall'art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*).

Il 3 novembre 2010 la polizia municipale aveva, quindi, proceduto di propria iniziativa al sequestro dell'opera: sequestro i cui effetti erano peraltro decaduti.

In esito a ciò, il pubblico ministero aveva chiesto al rimettente di disporre il sequestro preventivo dell'immobile, ritenendo configurabile il reato di cui all'art. 44, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. n. 380 del 2001, che punisce, tra l'altro, l'inosservanza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici: ciò in quanto, con i lavori in questione, si sarebbe aumentata la cubatura di un edificio insistente su un lotto di terreno che, in base agli indici di fabbricabilità previsti dagli strumenti urbanistici locali, aveva già esaurito la propria capacità edificatoria.

Nel decidere su tale richiesta, il giudice *a quo* aveva sollevato, con ordinanza depositata il 20 dicembre 2010, una prima questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009, in relazione alla quale questa Corte aveva disposto, con ordinanza n. 237 del 2011, la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame della rilevanza alla luce della sopravvenuta norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, lettera *c*), del decreto-legge 3 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

1.2.- Ad avviso del Giudice di Oristano, la questione resterebbe rilevante anche alla luce della disposizione ora indicata, la quale ha chiarito che l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - introdotto prima dei fatti oggetto del procedimento principale dall'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - sostituisce la DIA nella materia edilizia, salvo che si tratti di DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (cosiddetta «super-DIA»).



Nella specie, non si verterebbe in quest'ultima ipotesi, giacché gli interventi edilizi previsti dalla norma censurata sarebbero soggetti, in via generale, a DIA cosiddetta «semplice» - da ritenere sostituita, dunque, dalla SCIA - e non già a «super-DIA».

Rimarrebbe così confermato quanto sostenuto con la precedente ordinanza di rimessione: e, cioè, che l'avvenuto inizio dei lavori in discussione prima dei trenta giorni dalla presentazione della DIA sarebbe privo di rilievo, in quanto la procedura della SCIA non esige il rispetto di alcun termine, a partire dalla segnalazione, prima dell'inizio dell'attività; il che impedirebbe di ravvisare nella fattispecie il reato di cui alla lettera *b)* dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, quale ipotesi di esecuzione di opere edili in assenza del prescritto titolo abilitativo. L'unico reato configurabile - e in relazione al quale potrebbe essere disposto il sequestro preventivo richiesto dal pubblico ministero - sarebbe, dunque, quello di cui alla lettera *a)* dello stesso articolo, se non fosse per la possibilità di deroga agli strumenti urbanistici prevista dalla norma regionale censurata: donde la rilevanza della questione.

In via subordinata, peraltro, il rimettente assume che la questione resterebbe rilevante anche qualora si ritenesse che la DIA prevista dalla legge regionale sia alternativa o sostitutiva del permesso di costruire: ipotesi nella quale - non essendo stata detta denuncia sostituita dalla SCIA - l'indagata dovrebbe rispondere del reato di cui alla lettera *b)*, per avere iniziato i lavori prima dei trenta giorni dalla denuncia.

Nelle more, la fattispecie abilitativa relativa all'ipotetica «super-DIA» si sarebbe, infatti, comunque perfezionata, essendo l'anzidetto termine dilatorio da tempo spirato: con la conseguenza che l'indagato, da un lato, potrebbe continuare a costruire; dall'altro, pur potendo essere condannato per il reato di cui alla lettera *b)* in relazione ai lavori eseguiti ante tempus, non potrebbe essere assoggettato, con la sentenza di condanna, ad un ordine di demolizione delle opere, stante il titolo abilitativo sopravvenuto. Ciò imporrebbe, allo stato, il rigetto della richiesta di sequestro, non risultando la misura funzionale ad alcuna esigenza preventiva.

La conclusione muterebbe, tuttavia, ove la norma che ha consentito la formazione di quel titolo abilitativo fosse dichiarata costituzionalmente illegittima. In tal caso, infatti, l'ordine di demolizione diverrebbe possibile, stante il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in forza del quale il giudice penale ha il dovere di verificare, a tale fine, la legittimità del titolo sopravvenuto che consente la realizzazione del manufatto originariamente abusivo. Inoltre, la prosecuzione dell'attività edilizia in base a detto titolo comporterebbe la violazione della lettera *a)* dell'art. 44, che si aggungerebbe a quella della lettera *b)*, già consumata.

La richiesta del pubblico ministero potrebbe essere, dunque, in questo caso accolta, in quanto il sequestro risulterebbe funzionale sia «a non frustrare le conseguenze ripristinatorie» connesse all'accertamento della violazione di cui alla lettera *b)*, sia ad impedire la prosecuzione del reato di cui alla lettera *a)*.

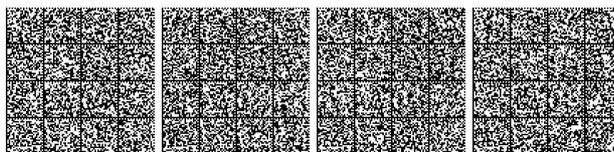
1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ripropone le censure già in precedenza prospettate, rimarcando come la loro validità non risulti in alcun modo inficiata dalle modifiche apportate, medio tempore, alla legge regionale in discussione dalla legge reg. Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

Il rimettente rileva, in specie, come la disciplina dell'attività urbanistica risulti improntata al «sistema della pianificazione», che assegna in modo preminente ai Comuni - quali enti locali più prossimi al territorio - la valutazione generale degli interessi coinvolti. Tale competenza dovrebbe essere esercitata, bensì, nel rispetto delle prescrizioni regionali, senza, tuttavia, che queste possano esautorare i Comuni delle loro potestà, operando «le concrete scelte urbanistiche con carattere immediatamente precettivo». L'assetto ora descritto troverebbe, d'altro canto, «copertura costituzionale» alla luce tanto dei limiti alle competenze legislative regionali, quanto delle competenze direttamente attribuite ai Comuni dagli artt. 117 e 118 Cost.

L'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009, sul cosiddetto «piano casa», avrebbe per converso introdotto un «elemento [...] di rottura» del sistema, autorizzando in modo diretto ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti, senza consentire ai Comuni di conformarli alle concrete esigenze del territorio o di modificarne i presupposti di operatività (avuto riguardo, ad esempio, al rapporto con le aree di parcheggio e i servizi connessi).

La norma censurata violerebbe, per questo verso, l'art. 117 Cost. e l'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, introducendo una «modalità operativa», in campo edilizio, avulsa dalla pianificazione urbanistica, qualificabile, per quanto detto, come «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e come espressione degli «interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio».

Detta norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), imposta dalla direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), recepita con decreto legislativo 3 aprile



2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); nonché con gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., alla luce dei quali la pianificazione urbanistica costituirebbe «funzione fondamentale dei comuni e come tale [...] oggetto di legislazione esclusiva dello Stato».

La disposizione denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo indiscriminatamente aumenti volumetrici su tutto il territorio regionale, sia nelle zone in cui le esigenze poste a base del «piano casa» sono già state valutate nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, sia nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno collettivo. In secondo luogo, perché creerebbe nel territorio sardo una «zona bianca», sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio delle altre Regioni che abbiano disciplinato il «piano casa» nel rispetto delle prerogative comunali. In terzo luogo, perché renderebbe penalmente lecita in Sardegna un'attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici e, come tale, penalmente repressa nelle altre Regioni.

La norma censurata violerebbe, infine, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, desumibile dagli artt. 25 e 117 Cost., venendo a restringere l'ambito applicativo della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, tramite la depenalizzazione tanto degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, che del superamento della volumetria massima: operazione, questa, da ritenere inibita alla legislazione regionale alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il rimettente rimarca, per altro verso, come la Corte abbia reiteratamente riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale delle «norme penali di favore», in base alla considerazione che il loro accoglimento inciderebbe sulle formule di proscioglimento, sul dispositivo o sul percorso argomentativo che sorregge la decisione adottata nel giudizio principale, o produrrebbe comunque un «effetto di sistema».

2.- È intervenuta la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, per la carente descrizione dei fatti di causa, la quale si ridurrebbe a una mera parafrasi del capo di imputazione.

In secondo luogo, per difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto un duplice profilo. Il rimettente, da un lato, avrebbe svolto le sue argomentazioni in riferimento alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, senza esprimere un «convincimento adesivo» ad essa; dall'altro, avrebbe ritenuto ravvisabile, in via alternativa, il reato di cui alla lettera b) o quello di cui alla lettera a) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, senza chiarire in rapporto a quale fra le due figure criminose ritenga rilevante la questione e senza indicare, altresì, quale reato sia stato contestato dal pubblico ministero.

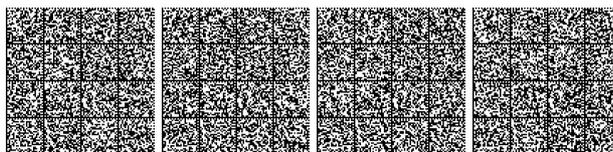
La questione sarebbe inammissibile, ancora, per la mancata puntuale individuazione della norma oggetto delle censure. Nell'esprimere dubbi in ordine alla legittimità costituzionale «della legge che consente [il] titolo abilitante» vantato dall'indagata, il rimettente non avrebbe, infatti, specificato a quale «legge» abbia inteso riferirsi: se, cioè, alla disposizione che ha introdotto la SCIA (art. 49 del d.l. n. 78 del 2010), o alla norma di interpretazione autentica che ha precisato che la SCIA non sostituisce la «super-DIA» (art. 5, comma 2, lettera c, del d.l. n. 70 del 2011), ovvero alla legge reg. n. 4 del 2009 o, ancora, alla legge reg. n. 21 del 2011.

Da ultimo, il rimettente avrebbe sollecitato una pronuncia in malam partem in materia penale, esorbitante dai poteri della Corte costituzionale alla luce della sua costante giurisprudenza.

La censura riferita alla violazione del principio di eguaglianza sarebbe, poi, inammissibile in quanto formulata genericamente. Essa non terrebbe, infatti, conto della complessa disciplina racchiusa negli articoli da 2 a 6 della legge reg. n. 4 del 2009, i quali distinguono i diversi interventi edificatori consentiti dal «piano casa» in relazione alle differenti tipologie edilizie dei corpi di fabbrica già esistenti.

2.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata.

Priva di fondamento sarebbe, anzitutto, la censura di violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna. Da un lato, infatti - contrariamente a quanto asserito dal rimettente - la legge reg. n. 4 del 2009 non avrebbe affatto operato una generale «depianificazione», essendosi limitata a consentire circoscritti ampliamenti di determinate categorie di fabbricati già legittimamente esistenti, e dunque conformi agli strumenti urbanistici. Dall'altro, la tesi in base alla quale la pianificazione costituirebbe il solo possibile meccanismo di governo del territorio sarebbe ampiamente smentita dalla legislazione positiva e da tempo abbandonata dalla dottrina.



Parimenti insussistente sarebbe l'asserito contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., giacché la norma censurata non avrebbe introdotto alcuna deroga alle disposizioni sui procedimenti di valutazione ambientale strategica, che attengono ad un diverso ambito di materia (la «tutela dell'ambiente», e non l'«edilizia ed urbanistica»). In ogni caso, la normativa statale richiede che i piani già approvati siano sottoposti a VAS solo se le modificazioni che si vogliono introdurre possano avere effetti significativi sull'ambiente: ipotesi, questa, da ritenere «esclusa a priori» per gli interventi edificatori disciplinati dalla legge regionale in esame.

Insussistente sarebbe anche la denunciata violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per asserita compromissione delle competenze dei Comuni in tema di pianificazione urbanistica. La censura trascurebbe che la materia «edilizia ed urbanistica» è attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto: potestà che rimarrebbe svuotata di significato se la riserva allo Stato della determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni avesse la portata assoluta attribuitale dall'ordinanza di rimessione.

L'impostazione del giudice *a quo* risulterebbe, inoltre, incoerente con la disposizione del secondo comma dell'art. 118 Cost., in base alla quale il compito di attribuire ai Comuni le varie funzioni amministrative è affidato alla «legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»: laddove, per converso, nella prospettazione del rimettente, le competenze regionali risulterebbero radicalmente escluse. La Regione Sardegna è, d'altro canto, titolare, per disposizione statutaria, anche della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle rispettive circoscrizioni» (art. 3, primo comma, lettera *b*, dello statuto), in base alla quale potrebbe definire quali siano le funzioni demandate ai Comuni.

Quanto, poi, alla censura di violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), correlata al fatto che la norma censurata consentirebbe aumenti di volumetria su tutto il territorio regionale a prescindere dalla verifica delle esigenze concrete, essa poggierebbe sull'erronea premessa che la legge regionale permetta di edificare indiscriminatamente, quando invece essa consente interventi limitati alle parti del territorio che il piano ha già riconosciuto come concretamente destinate all'edificazione e che, anzi, sono state già oggetto di effettiva trasformazione nei sensi indicati dal piano.

Con riguardo, infine, alla dedotta invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, occorrerebbe considerare che la legge regionale in esame costituisce attuazione dell'intesa sul «piano casa» adottata il 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata. Sarebbe pertanto paradossale se le norme in questione fossero poste nel nulla in nome dell'esigenza di garantire pretese attribuzioni dello Stato, quando è proprio quest'ultimo ad averle sollecitate.

Significativo sarebbe, del resto, il fatto che lo Stato non abbia mai impugnato norme legislative adottate in attuazione dell'intesa da Regioni ordinarie, di contenuto analogo a quella oggi sottoposta a scrutinio, mostrando così di ritenerle rientranti nella competenza di dette Regioni. A fortiori, dunque, l'adozione di simili norme dovrebbe ritenersi permessa alla Regione Sardegna, titolare, per statuto, di competenza legislativa piena in materia di «edilizia ed urbanistica».

La conclusione troverebbe, inoltre, conforto nella giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 487 del 1989 della Corte, secondo la quale non sarebbe sufficiente che una legge regionale determini indirette conseguenze in materia penale perché si possa ritenere che essa abbia invaso il campo riservato alla legislazione statale. Se così non fosse, d'altro canto, lo Stato, «brandendo l'arma dello *ius puniendi*», potrebbe non solo limitare, ma addirittura eliminare ogni spazio di autonomia legislativa per le Regioni, ivi comprese quelle speciali, anche nelle materie di loro competenza piena.

3.- Si è costituita altresì B.A., persona sottoposta alle indagini nel procedimento *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o respinta nel merito.

3.1.- Dopo aver analiticamente esposto lo svolgimento della vicenda concreta, la parte privata assume che la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, giacché le opere edilizie di cui si discute, al momento della loro esecuzione, erano pienamente lecite in base alla norma regionale denunciata: con la conseguenza che, anche in caso di accoglimento della questione, dovrebbe comunque applicarsi la normativa vigente al momento del fatto, in quanto *lex mitior*.

Al riguardo, sarebbe inconferente il richiamo del giudice *a quo* alla sentenza n. 148 del 1983, in tema di norme penali di favore. A differenza delle norme allora poste all'attenzione della Corte costituzionale, la disposizione in esame non sarebbe, infatti, «norma di diritto penale, ma di diritto amministrativo», onde non vi sarebbe l'esigenza di evitare la creazione di «zone franche» dell'ordinamento, sottratte al sindacato di costituzionalità, potendo la questione essere sollevata anche dal giudice amministrativo. Nella specie, inoltre, la questione si inserisce nella fase delle indagini preliminari, la quale non potrebbe concludersi altrimenti che con un provvedimento di archiviazione:



sicché la declaratoria di illegittimità costituzionale non potrebbe avere le implicazioni individuate dalla Corte nella citata sentenza, quale la possibilità di incidere sulle formule di proscioglimento o sul dispositivo della sentenza penale.

Un ulteriore motivo di inammissibilità si connetterebbe al fatto che il giudice *a quo* non avrebbe tentato di offrire una interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata.

3.2.- Nel merito, la questione sarebbe manifestamente infondata.

La Regione avrebbe, infatti, esercitato la propria potestà legislativa nel rispetto delle previsioni costituzionali, essendo la materia edilizia ed urbanistica di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. ed espressamente prevista, altresì, dall'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Riguardo, poi, all'asserita violazione dell'art. 118 Cost., se pure è indubbio che le funzioni amministrative spettino ai Comuni e che la pianificazione urbanistica rientri tra queste, esse non potrebbero comunque prescindere dalle indicazioni fornite dalle norme legislative statali e regionali vigenti, tra le quali si colloca quella oggetto di scrutinio.

Insussistente sarebbe, inoltre, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla direttiva n. 2001/42/CE, giacché, per un verso, tale direttiva concernerebbe i piani e i programmi elaborati o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale, rendendo quindi irrilevante la distinzione tra Stato, Regione ed ente locale; per altro verso, la predetta direttiva prevede, all'art. 3, paragrafo 3, un'eccezione alla necessità della valutazione ambientale strategica e consente, in tal caso, una libera scelta degli Stati membri attraverso i competenti organi dotati di potestà legislative.

Per quanto riguarda, infine, la dedotta violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., l'affermazione secondo cui la funzione comunale di pianificazione sarebbe stata completamente esautorata risulterebbe eccessiva, posto che la norma regionale prevede un semplice ampliamento volumetrico dei fabbricati, legato a precisi presupposti e circoscritto entro limiti ben determinati.

4.- Tanto la Regione che la parte privata hanno depositato memorie illustrative, con le quali hanno insistito nelle conclusioni già formulate, ribadendo e sviluppando gli argomenti addotti a loro sostegno.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), nella parte in cui consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici».

La norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 117 della Costituzione e l'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in quanto, autorizzando in modo diretto e immediato ampliamenti volumetrici dei fabbricati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, si porrebbe in contrasto con il «sistema della pianificazione» - qualificabile come «normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e come espressione «degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio» - che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica, imposta dalla direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente); nonché gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., in quanto esautorerebbe i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile come «funzione fondamentale dei comuni» e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato.

La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo aumenti volumetrici sia nelle zone in cui le esigenze da considerare sono già state oggetto di valutazione nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, sia nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno



collettivo. In secondo luogo, perché creerebbe nel territorio sardo una «zona bianca», sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio di altre Regioni. In terzo luogo, perché renderebbe lecita in Sardegna un'attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici, penalmente repressa nelle altre parti del territorio nazionale.

La norma censurata violerebbe, infine, la competenza esclusiva dello Stato in materia penale, sancita dagli artt. 25 e 117 Cost., venendo a restringere la sfera applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), tramite la depenalizzazione tanto degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, che del superamento della volumetria massima.

2.- In via preliminare, va rilevato che la questione viene risolta dopo che, in relazione ad una precedente ordinanza di rimessione emessa nel medesimo procedimento, questa Corte aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello *ius superveniens*, rappresentato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la quale ha chiarito entro quali limiti l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sostituisca quello della denuncia di inizio attività (DIA) nella materia edilizia (ordinanza n. 237 del 2011). In quell'occasione, infatti, il rimettente aveva basato la valutazione di rilevanza della questione sul presupposto che la DIA, prevista dalla legge reg. n. 4 del 2009 per l'esecuzione delle opere oggetto del procedimento *a quo*, fosse stata senz'altro sostituita dalla SCIA: laddove, per converso, in base alla norma dianzi citata, tale fenomeno non si verifica quando si tratti di una DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire.

Con l'odierna ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* rimodula l'*iter* argomentativo, assumendo che la questione resterebbe rilevante tanto ove si ritenga che, alla luce della norma in parola, la SCIA abbia surrogato la DIA richiesta dalla legge regionale (ipotesi nella quale l'attività dell'indagata sarebbe suscettibile di configurare il solo reato di cui alla lettera a dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, trattandosi di ampliamento di un fabbricato oltre i limiti massimi di edificabilità stabiliti dagli strumenti urbanistici); quanto ove si opti per la soluzione opposta, prospettata dal rimettente in via subordinata (nel qual caso l'indagata potrebbe essere chiamata a rispondere, in tesi, sia del reato di cui alla lettera b del medesimo articolo, con riguardo ai lavori eseguiti prima della scadenza del termine dilatorio di trenta giorni dalla presentazione della DIA, sia, e di nuovo, del reato di cui alla lettera a, quanto ai lavori successivi a detta scadenza).

In riferimento ad entrambe le ipotesi, il giudice *a quo* ha rilevato, a comprova dell'assunto, che la possibilità di ravvisare il reato di cui alla lettera a) - e, conseguentemente, di disporre il sequestro preventivo richiesto dal pubblico ministero al fine di evitare la prosecuzione di un'attività edilizia *contra legem* - resta subordinata alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, sulla cui base l'indagata ha operato, la quale consente ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti anche in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici.

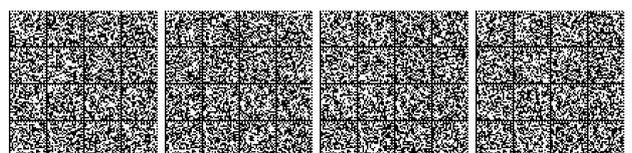
Si tratta di una prospettazione non implausibile, e tanto basta ai fini dell'ammissibilità della questione, a prescindere dalle obiezioni cui si espongono gli ulteriori e concorrenti argomenti sviluppati dal rimettente, che non occorre pertanto qui esaminare.

3.- Infondata è, poi, l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata, sotto diverse angolazioni, tanto dalla Regione che dalla parte privata sul rilievo che il rimettente mira inequivocabilmente a conseguire una pronuncia in *malam partem* in materia penale.

Per giungere a tale conclusione non è necessario far richiamo all'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, invocato dal giudice *a quo*, che ritiene ammissibile il sindacato di legittimità costituzionale, anche in *malam partem*, sulle cosiddette norme penali di favore (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2009, n. 324 del 2008, n. 148 del 1983): qualifica che pure potrebbe competere alla norma censurata alla luce del criterio di identificazione basato sul paradigma della "specialità sincronica", ossia sull'esistenza di un rapporto di specialità tra le norme poste a raffronto (nel frangente, la norma regionale censurata e l'art. 44, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001) e sulla loro contemporanea presenza nell'ordinamento (sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso in esame, è dirimente il rilievo, logicamente prioritario, che la preclusione delle pronunce in *malam partem* non può venire comunque in considerazione quando sia in discussione non il "quomodo" dell'esercizio della potestà legislativa, ma la stessa idoneità della fonte di produzione normativa.

Secondo la giurisprudenza da tempo costante di questa Corte, l'impedimento all'adozione di pronunce di illegittimità costituzionale di segno sfavorevole per il reo si radica non già in una ragione meramente processuale - di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo*, alla luce del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli - quanto piuttosto in una ragione di



ordine sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. Demandando il potere di normazione in materia penale, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo (e, in particolare, sulla libertà personale), all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica - ossia al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (sentenze n. 230 del 2012, n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989) - detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in *peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009).

Ma se l'esclusione delle pronunce in *malam partem* mira a salvaguardare il monopolio del «soggetto-Parlamento» sulle scelte di criminalizzazione, voluto dall'art. 25, secondo comma, Cost., sarebbe del tutto illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, proprio perché non rappresentativi dell'intera collettività nazionale - quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione parlamentare (come nel caso recentemente esaminato dalla sentenza n. 5 del 2014), ovvero un Consiglio regionale (come nel caso oggi in esame) - i quali pretendano, in ipotesi, di «neutralizzare» le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio. In simili evenienze, l'eventuale decisione in *malam partem* della Corte non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma vale, anzi, ad assicurarne il rispetto.

Quanto, poi, al versante processuale, questa Corte ha ancora di recente ribadito che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* (come certamente avviene nel caso oggi in esame) e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il «senso» di tali effetti per le parti in causa (sentenza n. 294 del 2011). La valutazione «del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento» non è, infatti, compito di questa Corte, «in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (sentenza n. 28 del 2010). Spetterebbe, pertanto, all'odierno rimettente stabilire le puntuali conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale sentenza di accoglimento della questione oggi sollevata (sentenza n. 5 del 2014), quale, in specie, la possibilità di accedere alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, sebbene l'attività edilizia in discussione si sia svolta sinora nel vigore della norma regionale «liceizzante», in assunto illegittimamente emanata. La pronuncia di accoglimento influirebbe, in ogni caso, sull'esercizio della funzione giurisdizionale per ragioni analoghe a quelle evidenziate da questa Corte in rapporto alle norme penali di favore (sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), mutando le premesse normative della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere: detta decisione, infatti, anche se di segno favorevole per l'indagata, dovrebbe fondarsi su un presupposto diverso dall'insussistenza di un fatto riconducibile al paradigma punitivo astratto.

Si aggiunga, con specifico riferimento all'odierno *thema decidendum*, che questa Corte ha, già in passato, reiteratamente scrutinato nel merito - e in più occasioni accolto - questioni di legittimità costituzionale in *malam partem* aventi ad oggetto norme regionali, sollevate nell'ambito di giudizi penali (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 1995, n. 110 e n. 96 del 1994, n. 437, n. 307, n. 306 del 1992, n. 504, n. 213, n. 117 e n. 14 del 1991).

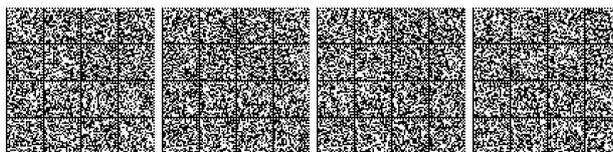
4.- Le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione e dalla parte privata sono parimenti infondate.

Per quanto attiene alle eccezioni della Regione, non è ravvisabile, anzitutto, un'omessa descrizione dei fatti di causa, giacché dall'ordinanza di rimessione emergono in modo adeguato e puntuale i passaggi salienti della vicenda concreta sulla quale il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi, nei termini in precedenza riferiti.

Neppure è riscontrabile l'eccepite difetto di motivazione sulla rilevanza, per essersi il rimettente limitato a richiamare la richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, senza esprimere un «convincimento adesivo» ad essa. Il giudice *a quo* deduce, infatti, chiaramente che, ove non vi fosse la norma censurata, potrebbero essere riconosciuti i presupposti della misura richiesta, sia sotto il profilo del *fumus commissi delicti* che delle esigenze cautelari.

Il rimettente non ha, per altro verso, prospettato alcuna alternativa irrisolta tra la possibilità di contestare il reato di cui alla lettera *b)* o quello di cui alla lettera *a)* dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001: ha prospettato invece - come già ricordato - due ipotesi in via subordinata tra loro (che si configuri il solo reato di cui alla lettera *a*, se la DIA prevista dalla legge regionale fosse stata sostituita dalla SCIA; che si configurino entrambi i reati, nel caso opposto). Contrariamente a quanto asserito dalla Regione, il giudice *a quo* ha, inoltre, chiaramente indicato quale reato è stato ipotizzato dal pubblico ministero nel formulare la richiesta di sequestro (quello di cui alla lettera *a*).

Non si coglie, infine, alcuna ambiguità od oscurità nell'individuazione del testo normativo oggetto delle censure, inequivocamente identificato dal rimettente nell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009.



Quanto, poi, all'eccezione di inammissibilità per omessa sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata, formulata dalla parte privata, essa risulta del tutto generica, non essendo spiegato in qual modo la norma censurata - univoca nel consentire interventi edilizi con «superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici» - potrebbe essere letta in modo tale da superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal rimettente.

5.- Nel merito, la questione non è fondata.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 costituisce attuazione dell'intesa sul cosiddetto «piano casa», raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 31 marzo 2009 e formalmente sancita con deliberazione della medesima Conferenza del 1° aprile 2009: intesa promossa dal Governo, con la dichiarata finalità di rilancio dell'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi.

Oggetto dell'intesa era l'impegno delle Regioni ad approvare, entro novanta giorni, proprie leggi - con «validità temporale definita, comunque non superiore a 18 mesi» - le quali consentissero: *a)* incrementi, entro il venti per cento della volumetria esistente, di edifici residenziali uni o bifamiliari o comunque di volumetria non superiore ai mille metri cubi; *b)* interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale, con ampliamento entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente (venendo, peraltro, espressamente esclusa la possibilità di operare su «edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta»). Le Regioni si sono impegnate, per altro verso, ad introdurre «forme semplificate e celeri per l'attuazione» delle opere di cui si discute.

Sono state fatte salve, in ogni caso, sia l'«autonomia legislativa regionale» nel promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica e diverse tipologie di intervento e nel definire gli ambiti nei quali gli interventi sono esclusi o limitati; sia - e più in generale - «ogni prerogativa costituzionale delle regioni a statuto speciale e delle province autonome».

6.- Le Regioni hanno dato attuazione all'intesa, munendosi di proprie leggi sul «piano casa», recanti discipline piuttosto variegata quanto all'ampiezza e alle modalità degli interventi consentiti. La larga maggioranza delle leggi regionali ha d'altro canto previsto, con diverse formule, che gli interventi di ampliamento possano essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici localmente vigenti, e particolarmente di quelle relative ai limiti volumetrici.

Nella medesima direzione si è mossa anche la Regione Sardegna, con la citata legge n. 4 del 2009. Per quanto qui interessa, l'art. 2 di detta legge - norma oggi impugnata - consente, al comma 1, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente» (intendendosi per volumetria esistente «quella realizzata alla data del 31 marzo 2009»).

Il comma 2 dello stesso art. 2 - dopo aver richiesto, in via generale, che gli adeguamenti ed incrementi si inseriscano «in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici del fabbricato esistente» e che costituiscano «strumento per la riqualificazione dello stesso» - diversifica le possibili modalità dell'intervento a seconda della tipologia del fabbricato (uni o bifamiliare, sottotetto, singolo piano, ecc.).

Nei successivi commi dell'art. 2 sono indicati, altresì, i casi nei quali l'incremento consentito della volumetria è aumentato (commi 3 e 8), ovvero diminuito (commi 4 e 5).

Gli interventi in questione (al pari di quelli previsti, per determinate categorie di immobili, dagli artt. 3, 4 e 6 della legge in questione) non possono comunque avere ad oggetto edifici abusivi o immobili di particolare interesse (artistico, storico, archeologico, ecc.: art. 8, comma 1).

Fatta eccezione per talune ipotesi, gli interventi «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività», da avviare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 10, commi 3 e 4; termine peraltro prorogato da leggi successive).

7.- Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata violi gli artt. 117 Cost. e 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in ragione del suo asserito contrasto con il «sistema della pianificazione», che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia.

L'art. 117 Cost. - il cui terzo comma attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio» - è parametro, per questo verso, inconferente alla luce della «clausola di maggior favore» dettata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'art. 3, primo comma, lettera *f)*, dello statuto riconosce, infatti, alla Regione Sardegna una autonomia più ampia di quella risultante dalla norma costituzionale generale, attribuendole potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'«edilizia ed urbanistica», entro la quale si colloca la norma censurata.



Quanto, poi, al parametro statutario, anche riconoscendo che il «sistema della pianificazione» - evocato, peraltro, dal rimettente in modo del tutto generico, senza alcun riferimento alle relative fonti normative - assurga a «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e ad espressione degli «interessi nazionali», limitando perciò l'esplicazione della competenza legislativa regionale di cui discute, è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, come quelli di cui si discute.

Al riguardo, deve infatti escludersi che la norma censurata assuma una vera e propria valenza "eversiva" del «sistema di pianificazione», così come sostiene il rimettente. Gli incrementi volumetrici, in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici, sono infatti da essa consentiti - in via straordinaria e temporanea e con modalità specifiche, diverse a seconda delle tipologie di fabbricati - solo su edifici già esistenti e che si presuppongono conformi alle predette previsioni urbanistiche (essendo espressamente esclusi, come detto, gli edifici abusivi), nonché alla condizione - verificabile dai competenti organi comunali ai fini dell'eventuale esercizio del potere inibitorio delle opere dopo la presentazione della DIA - che gli incrementi stessi «si inseriscano in modo organico e coerente con i caratteri architettonici del fabbricato esistente» e costituiscano «strumento per la riqualificazione dello stesso in relazione alla tipologia edilizia interessata».

Specifiche ipotesi di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici sono state e sono, del resto, previste da numerose norme regionali - tanto di Regioni ordinarie che a statuto speciale - anche per finalità diverse dall'attuazione dell'intesa sul «piano casa» (quali, ad esempio, il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti o il sostegno a soggetti portatori di handicap): norme che questa Corte ha ritenuto censurabili non in assoluto, ma ove la deroga investa profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati posta dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, rientrante nella materia dell'«ordinamento civile» (al riguardo, ordinanza n. 173 del 2011). Ipotesi, questa, non riscontrabile - né dedotta - nel caso in esame.

8.- Considerazioni analoghe valgono anche ad escludere la configurabilità della denunciata violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per avere la norma censurata «esautorato» i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile, in assunto, come «funzione fondamentale» dei Comuni stessi e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato (ai sensi della lettera p dell'art. 117, secondo comma, Cost.).

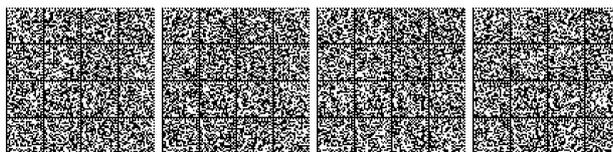
A prescindere da ogni altro rilievo - e, in particolare, dalla circostanza, trascurata dal rimettente, che lo statuto di autonomia riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa primaria, non solo in materia di «edilizia ed urbanistica», ma anche di «ordinamento degli enti locali» (art. 3, lettera b) e stabilisce, altresì, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 6) - non si può comunque addebitare alla norma denunciata, così come ritiene il giudice *a quo*, di aver "svuotato" le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, posto che essa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati.

9.- Insussistente è anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., connessa, secondo il rimettente, al fatto che la norma denunciata consentirebbe deroghe alla pianificazione comunale anche in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), richiesta dalla direttiva n. 2001/42/CE, recepita con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Analogamente a quanto già rilevato da questa Corte in ipotesi simili, si deve in effetti escludere che la disposizione censurata eluda la disciplina considerata. Essa regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS: normativa che, d'altra parte, essendo di portata generale, trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013).

10.- Parimenti infondata è la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale (artt. 25 e 117 Cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena.

Questa Corte ha infatti riconosciuto che la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, «concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali», svolgendo, in pratica, «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secon-



darie statali»: ciò, particolarmente quando la legge statale «subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989).

Nella specie, è pacifico che il citato art. 44, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. n. 380 del 2001 - che punisce con l'ammenda fino a 20.658 euro le trasformazioni del territorio operate in violazione di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal Titolo IV dello stesso decreto, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire - configuri una norma penale in bianco. Essa rinvia, infatti, ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi per l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati.

11.- Per quanto riguarda, infine, le censure concernenti la lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) - escluso che possa ravvisarsi il profilo di inammissibilità per genericità eccettuato dalla Regione - è sufficiente osservare che si tratta di doglianze meramente "ancillari" rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, precedentemente esaminate, delle quali condividono pertanto la sorte.

È evidente, in particolare, che la denunciata diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d'Italia (fermo restando, peraltro, che la larga maggioranza delle altre Regioni ha adottato una disciplina più o meno analoga a quella censurata in tema di «piano casa») in tanto potrebbe integrare, ex se, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si neghi la spettanza alla Regione del potere di incidere, con proprie norme, sulla materia considerata. È fisiologicamente connotata allo stesso principio regionalistico, la possibilità di regimi differenziati della stessa fattispecie tra Regione e Regione, giustificando così sia la specifica regolamentazione della pianificazione nella Regione Sardegna, sia il compimento di attività edilizie contrastanti con gli strumenti urbanistici, penalmente sanzionate in altre Regioni.

12.- La questione va dichiarata, dunque, non fondata in rapporto a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI



n. 47

Sentenza 10 - 13 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati di competenza del giudice di pace - Esclusione della sospensione condizionale della pena.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 60.
-

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. 60 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso dal Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di M.T.L. con ordinanza del 21 dicembre 2011, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di M.T.L. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Rosa Ierardi per M.T.L. e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 21 dicembre 2011, il Tribunale di Grosseto, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non consente di applicare le disposizioni di cui agli artt. 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del medesimo decreto legislativo, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'appello avverso la sentenza del 14 aprile 2010, con la quale il Giudice di pace di Grosseto aveva condannato l'imputata appellante alla pena di euro settecento di multa e al risarcimento dei danni in favore della parte civile costituita, ritenendola responsabile del reato di ingiuria (art. 594 cod. pen.).



Con l'atto di impugnazione, l'appellante ha chiesto in via principale l'assoluzione, assumendo che, alla luce delle risultanze istruttorie, non sarebbe stata raggiunta la prova della propria responsabilità. In subordine - allegando di non essere in grado di provvedere al pagamento della multa inflittale - ha chiesto che le venga concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, eccependo l'illegittimità costituzionale della norma preclusiva di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Il rimettente rileva che l'appello è ammissibile, ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 274 del 2000, avendo l'imputata impugnato, oltre al capo relativo alla condanna alla pena pecuniaria, anche quello inerente alla condanna al risarcimento dei danni. Le doglianze formulate in via principale con l'atto di gravame sarebbero, peraltro, infondate, risultando la pronuncia di condanna del primo giudice adeguatamente supportata dalle prove acquisite.

Verrebbe, di conseguenza, in rilievo la richiesta subordinata di concessione della sospensione condizionale. Ad avviso del rimettente, l'imputata sarebbe meritevole del beneficio, trattandosi di persona incensurata, nei cui confronti - tenuto conto del movente e della ridotta gravità del fatto oggetto di giudizio (consistito nella pronuncia di un epiteto ingiurioso all'indirizzo della persona offesa nel corso di una telefonata, in un impeto di gelosia) - potrebbe essere senz'altro formulata la prognosi favorevole di cui all'art. 164, primo comma, cod. pen.

All'accoglimento della richiesta osterebbe, tuttavia, la norma censurata, in forza della quale «Le disposizioni di cui agli articoli 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, non si applicano alle pene irrogate dal giudice di pace»: norma da ritenere operante anche nei casi in cui un reato di competenza del giudice di pace sia giudicato da un giudice diverso, stante il disposto dell'art. 63 del d.lgs. n. 274 del 2000, secondo il quale, in detti casi, si osservano le disposizioni del Titolo II del medesimo decreto legislativo, nel quale è compreso anche l'art. 60.

Di qui, dunque, la rilevanza della questione.

1.2.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non consente di sospendere condizionalmente la pena pecuniaria inflitta per reati di competenza del giudice di pace, neppure nell'ipotesi in cui il beneficio sia stato invocato dalla difesa.

Per tal verso, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace e quelli di competenza del tribunale in composizione monocratica parimenti puniti con pena pecuniaria.

Al riguardo, il rimettente rileva che, in riferimento a detto parametro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000 - già sottoposta all'esame della Corte costituzionale, ma da essa mai scrutinata nel merito (ordinanze n. 370 del 2004 e n. 290 del 2003) - è stata dichiarata, per converso, in più d'una occasione manifestamente infondata dalla Corte di cassazione. Ad avviso del giudice *a quo*, tuttavia, gli argomenti addotti a sostegno di tale declaratoria non potrebbero essere condivisi.

Al fine di giustificare la disparità di trattamento denunciata non varrebbe, in particolare, far leva sulla diversa natura delle sanzioni irrogate nei due casi. La pena pecuniaria inflitta per reati di competenza del giudice di pace non differirebbe, infatti, da quella irrogata per reati di competenza del giudice professionale, che pure è reputata dalla giurisprudenza pacificamente suscettibile di sospensione, anche se applicata in sostituzione di una pena detentiva ai sensi dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), come del resto attesterebbe la previsione del successivo art. 57, terzo comma. Nel sistema vigente, la sospensione condizionale potrebbe essere concessa, d'altra parte, anche per i reati di competenza del tribunale punibili con la sola ammenda, e ciò soprattutto allorché lo stesso imputato ne abbia fatto richiesta, posto che, in tale ipotesi, egli non potrebbe dolersi del carattere svantaggioso della decisione adottata dal giudice.

Neppure si potrebbe parlare di una «insindacabile scelta di politica criminale» del legislatore, volta a privilegiare l'effettività della pena in correlazione alle speciali forme di definizione anticipata del procedimento previste dagli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, prive di equivalente nel procedimento davanti al tribunale.

Nessuna correlazione sarebbe, infatti, ravvisabile tra il divieto di sospensione condizionale della pena e l'istituto dell'esclusione della procedibilità per particolare tenuità del fatto (art. 34): senza considerare che tale istituto, presupponendo il consenso della persona offesa, non potrebbe trovare applicazione ove quest'ultima, costituendosi parte civile, abbia dimostrato - come nel caso di specie - di avere interesse alla condanna.

Riguardo, poi, all'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie (art. 35), istituti analoghi sarebbero previsti anche per i reati di competenza del tribunale in forza di specifiche disposizioni di legge, quali, ad esempio, gli artt. 341-*bis* e 641 cod. pen., in tema, rispettivamente, di oltraggio e di insolvenza fraudolenta; l'art. 181, comma 1-*quinqies*, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di reati paesaggistici; l'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463



(Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, in tema di omesso versamento di ritenute previdenziali. In questi e consimili casi, peraltro, non è affatto esclusa la possibilità di sospendere condizionalmente le pene inflitte nei casi di mancata riparazione.

Da ultimo, non gioverebbe neanche far richiamo «al contesto sanzionatorio di minor rigore» nel quale il divieto risulterebbe inserito. Non sempre, infatti, i reati di competenza del giudice di pace sono puniti con pene più lievi di quelle irrogabili per gli altri reati. La selezione dei reati devoluti alla cognizione del giudice onorario non si fonda, infatti, solo sulla gravità del fatto, ma anche su altri criteri, quale, ad esempio, il grado di complessità dell'accertamento: tanto è vero che, malgrado i delitti siano sempre più gravi delle contravvenzioni, vi sono delitti di competenza del giudice di pace (quale quello di ingiuria, contestato nella specie) e contravvenzioni punibili con l'ammenda di competenza del tribunale.

Né si potrebbe sostenere che le pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace siano sempre di modesta consistenza, così da non far emergere un concreto interesse alla loro sospensione. Basti pensare, ad esempio, alla pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, prevista per il reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o, più in generale, alla pena massima di euro 2.582, prevista dall'art. 52, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 274 del 2000, che risulterebbe pari a cinque volte «un'attuale pensione minima».

L'impossibilità di sospendere le pene inflitte per i reati di competenza del giudice onorario potrebbe condurre, d'altronde, a risultati ingiustamente afflittivi tutte le volte in cui - come nel caso di specie - il condannato, non essendo in grado di provvedere al pagamento della pena pecuniaria inflittagli, chieda il beneficio al fine di non subire gli effetti negativi conseguenti alla conversione per insolvibilità (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000).

1.3.- La norma censurata violerebbe anche l'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

Il d.lgs. n. 274 del 2000 è stato emanato in attuazione della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale), il cui art. 14 aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo «concernente la competenza penale del giudice di pace, nonché il relativo procedimento e l'apparato sanzionatorio dei reati ad esso devoluti», secondo i principi e i criteri direttivi previsti dai successivi artt. 15, 16 e 17.

Il divieto in questione non troverebbe, peraltro, alcuna base espressa in tali principi e criteri direttivi - totalmente silenti in ordine all'istituto della sospensione condizionale - né potrebbe essere considerato come un loro «fisiologico sviluppo» o completamento, ponendosi, al contrario, in rapporto di sostanziale «discontinuità» con essi.

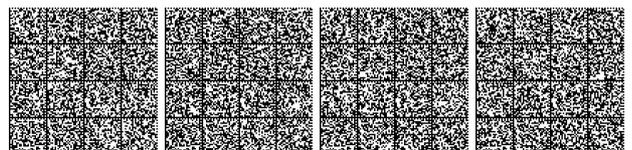
L'istituto della sospensione condizionale costituisce, infatti, «parte integrante del sistema penale», ricollegandosi alla finalità rieducativa della pena e al principio di individualizzazione del trattamento sanzionatorio. In questa prospettiva, esso ha registrato una progressiva espansione, anche per effetto di pronunce della Corte costituzionale (quale la sentenza n. 95 del 1976), che ne hanno ampliato i presupposti operativi.

La norma censurata avrebbe, dunque, introdotto una eccezionale deroga «in malam partem» al regime ordinario, operante in direzione inversa rispetto a quella indicata dall'art. 16 della legge n. 468 del 1999, che, con riguardo all'apparato sanzionatorio dei reati devoluti alla competenza del giudice di pace, prefigurava una disciplina di segno più favorevole per l'imputato, prevedendo, in specie, la sostituzione delle pene detentive con pene pecuniarie e, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, con «sanzioni alternative alla detenzione». Né, d'altro canto, la preclusione della sospensione condizionale potrebbe essere considerata come una sorta di «effetto compensativo» della predetta sostituzione. Un simile assunto risulterebbe smentito dalle previsioni della legge n. 689 del 1981, che, nell'introdurre un meccanismo di sostituzione delle pene detentive brevi, ha lasciato comunque al giudice il potere di sospendere condizionalmente la pena sostitutiva, come si desume dal già citato art. 57, terzo comma, di detta legge.

Con la norma censurata il legislatore delegato ha reso, inoltre, inoperante anche la previsione dell'art. 165 cod. pen., che consente al giudice di subordinare la sospensione della pena all'adempimento degli obblighi restitutori, risarcitori o riparatori entro un termine determinato. Anche tale effetto si porrebbe in rapporto di discontinuità con i principi e i criteri direttivi della legge delega, intesi viceversa a valorizzare il più possibile le condotte riparatorie o risarcitorie dell'imputato (art. 17, comma 1, lettera *h*, della legge n. 468 del 1999).

2.- Si è costituita M.T.L., imputata appellante nel giudizio *a quo*, la quale - associandosi alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione - ha chiesto che la questione venga accolta.

3.- È intervenuto, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.



La difesa dello Stato rileva come la Corte costituzionale abbia reiteratamente evidenziato che il procedimento penale dinanzi al giudice di pace rappresenta un modello di giurisdizione non comparabile con il procedimento penale dinanzi al tribunale, in quanto improntato a connotati di snellezza, semplificazione e rapidità tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario.

Il d.lgs. n. 274 del 2000 devolve alla competenza del giudice di pace reati espressivi di conflitti a carattere interpersonale, in relazione ai quali appare preminente la finalità conciliativa: il che giustificherebbe la previsione dell'estinzione del reato per effetto di condotte riparatorie e la predisposizione di un autonomo apparato sanzionatorio, dal quale è bandita la pena detentiva. In tale contesto normativo, nel quale l'irrogazione della sanzione dovrebbe costituire un esito eccezionale, conseguente all'insuccesso dei diversi meccanismi volti a favorire la definizione anticipata del giudizio, la norma sottoposta a scrutinio risulterebbe del tutto ragionevole, in quanto preordinata a munire la sanzione irrogata dal giudice di pace dell'effettività necessaria ad assicurare l'assolvimento della sua funzione di prevenzione generale e di stimolo alla composizione del conflitto.

La disposizione denunciata non violerebbe neppure l'art. 76 Cost. La scelta di escludere la sospensione condizionale della pena, pur nel silenzio della legge delega sul punto, non potrebbe essere ritenuta in contrasto con gli indirizzi generali di quest'ultima, laddove collocata all'interno del sottosistema penale, sostanziale e processuale, disegnato dal d.lgs. n. 274 del 2000, nel quale il divieto considerato risulterebbe funzionale a favorire la definizione anticipata o bonaria del processo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Grosseto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non consente di applicare le disposizioni di cui agli artt. 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, nei casi di condanna a pena pecuniaria per reati di competenza del giudice di pace, neppure quando il beneficio sia stato invocato dalla difesa.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento tra i reati di competenza del giudice di pace e quelli di competenza del tribunale in composizione monocratica, egualmente puniti con pena pecuniaria.

Violerebbe, altresì, l'art. 76 Cost., per eccesso di delega. La scelta operata dal Governo, infatti, non solo non troverebbe espressi agganci nella legge di delegazione 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale) - alla quale resta estraneo ogni riferimento all'istituto della sospensione condizionale della pena - ma si porrebbe, altresì, in rapporto di «discontinuità» con i principi e criteri direttivi enunciati da detta legge, intesi, da un lato, a prefigurare una disciplina sanzionatoria dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace di segno più favorevole per il reo (art. 16) e, dall'altro, a valorizzare le condotte riparatorie e risarcitorie dell'imputato (art. 17, comma 1, lettera *h*), viceversa svilite dall'impossibilità di subordinare ad esse la sospensione condizionale della pena, ai sensi dell'art. 165 cod. pen.

2.- La questione non è fondata.

3.- Quanto alla censura di violazione dell'art. 76 Cost. - che merita di essere esaminata prioritariamente, in quanto incidente sul piano delle fonti - la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008).

In particolare, l'art. 76 Cost. non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (tra le molte, sentenza n. 426 del 2006, ordinanza n. 73 del 2012), dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo (sentenze n. 230 del 2010 e n. 98 del 2008). Di conseguenza, neppure il silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato (sentenza n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega (sentenza n. 272 del 2012).



Di tali principi la Corte ha già fatto applicazione in rapporto ad altre disposizioni del d.lgs. n. 274 del 2000, regolativo della competenza penale del giudice di pace, escludendo, sulla loro base, i denunciati vizi di eccesso di delega. Ciò è avvenuto, tra l'altro, con riguardo alla norma che esclude la possibilità di far ricorso ai riti alternativi (e, in particolare, all'applicazione della pena su richiesta delle parti) nel procedimento davanti al giudice onorario (art. 2): norma che, al pari di quella oggi sottoposta a scrutinio, non rinviene un fondamento espresso nei criteri di delega, silenti sull'argomento (ordinanze n. 312 e n. 228 del 2005).

4.- Per quanto attiene più specificamente all'odierno *thema decidendum*, occorre muovere dalla considerazione che il censurato art. 60 - nello stabilire che «Le disposizioni di cui agli articoli 163 e seguenti del codice penale, relative alla sospensione condizionale della pena, non si applicano alle pene irrogate dal giudice di pace» - recepisce una indicazione formulata dalla Commissione giustizia del Senato in sede di espressione del parere sullo schema preliminare di decreto delegato (atto del 25 luglio 2000). A sostegno di tale indicazione, la Commissione aveva, tra l'altro, richiamato i lavori parlamentari relativi alla legge di delegazione n. 468 del 1999, rimarcando come nel corso di essi fosse stato «più volte espresso il convincimento, anche se non poi tradotto in espliciti enunciati normativi, che il diritto penale affidato al giudice di pace dovesse essere “un diritto mite ma effettivo”; e che proprio la rinuncia alla pena detentiva e il notevole spazio e l'ampio sforzo dedicati a funzioni di ricomposizione sociale giustificassero appieno l'effettività delle sanzioni alle quali il giudice di pace dovesse determinarsi, una volta falliti gli strumenti di conciliazione o di riparazione» (alla linea del «diritto mite ma effettivo» aveva fatto, in particolare, riferimento il relatore nella seduta del Senato della Repubblica del 29 settembre 1999, in sede di approvazione definitiva della legge delega).

È significativo come anche la Commissione giustizia della Camera dei deputati - pur formulando un suggerimento diverso - abbia mostrato comunque di ritenere che, nonostante il silenzio della legge delega sullo specifico tema, l'adozione di una disciplina limitativa della sospensione condizionale rientrasse nell'ambito delle possibili opzioni del legislatore delegato. Nell'esprimere il parere sullo schema preliminare (atto del 27 luglio 2000), detta Commissione aveva invitato, infatti, il Governo, se pure non ad escludere del tutto il beneficio, ad introdurre speciali limiti alla sua fruizione in rapporto alle pene inflitte dal giudice onorario: da un lato, subordinando la sospensione condizionale alla richiesta dell'imputato; dall'altro, rendendola inapplicabile alle pene pecuniarie per la parte non eccedente un milione di lire.

5.- Conformemente all'avviso espresso dalla Commissione giustizia del Senato, d'altro canto, il divieto censurato si presenta coerente con l'impianto complessivo della giurisdizione penale del giudice di pace, quale delineato dalla legge delega e, in attuazione di essa, dal decreto delegato.

Il giudice di pace è stato chiamato, infatti, a conoscere di reati di ridotta gravità, espressivi, per lo più, di conflitti interpersonali a carattere privato (art. 15 della legge n. 468 del 1999, art. 4 del d.lgs. n. 274 del 2000): reati dei quali la giurisdizione ordinaria non era spesso in grado di occuparsi con sufficiente tempestività ed efficacia, dando così luogo a situazioni obiettive di denegata giustizia, suscettibili di incentivare, per un verso, il ricorso a forme di illecita autotutela privata e di ingenerare, per altro verso, una convinzione di impunità.

In ordine a tali reati, è stato configurato un nuovo e autonomo assetto sanzionatorio, nel segno della complessiva mitigazione dell'afflittività, lungo le tre linee direttrici della totale rinuncia alla pena detentiva, della centralità della pena pecuniaria e del ricorso, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, a speciali sanzioni “paradetentive”, limitative della libertà personale, ma comunque nettamente distinte dalle pene carcerarie (permanenza domiciliare e lavoro sostitutivo) (art. 16, comma 1, lettera a, della legge n. 468 del 1999): sanzioni che il decreto delegato ha reso particolarmente “flessibili”, in una prospettiva di salvaguardia delle esigenze familiari, di lavoro, di studio e di salute del condannato (artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 274 del 2000).

Delle condanne per reati di competenza del giudice di pace non si fa, inoltre, mai menzione nei certificati del casellario giudiziale rilasciati su richiesta dei privati e le relative iscrizioni vengono automaticamente eliminate decorsi cinque o dieci anni, a seconda che si tratti di condanna a pena pecuniaria o “paradetentiva” [art. 17, comma 1, lettera p, della legge n. 468 del 1999; artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 274 del 2000, successivamente trasfusi negli artt. 5, comma 2, lettere g e h, e 24, comma 1, lettere i e l, del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)»].

A ciò si è accompagnata la previsione di un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive. Depurata “a monte” la giurisdizione penale onoraria delle vicende “bagatellari”, tramite l'istituto dell'esclusione della procedibilità nei casi di «particolare tenuità del fatto» (art. 17, comma 1, lettera f, della legge n. 468 del 1999, art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000), si è imposto, per il resto, al giudice di tentare la conciliazione delle parti, ove il reato sia perseguibile a querela (come lo è il reato di ingiuria, per il quale si procede nel giudizio *a quo*), in modo da propiziare la remissione (art. 17, comma 1, lettera g,



della legge n. 468 del 1999, art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000), e si è previsto, inoltre, che le condotte riparatorie o risarcitorie dell'imputato siano atte a determinare l'estinzione del reato (art. 17, comma 1, lettera h, della legge n. 468 del 1999, art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000).

In siffatto contesto - come si evidenzia nella relazione governativa al d.lgs. n. 274 del 2000 - il divieto sancito dalla norma denunciata risulta funzionale ad evitare che le sanzioni applicabili dal giudice di pace restino prive di ogni concreta attitudine dissuasiva e, con essa, anche della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l'opera di mediazione del giudice e, *amplius*, alla composizione del conflitto. A questo fine, è apparso infatti necessario che, nei casi in cui - in ragione dell'insuccesso dei diversi "filtri" conciliativo-deflattivi - si pervenga all'irrogazione della sanzione, questa, pur nella sua "mitezza", sia però effettivamente eseguita, e non resti invece neutralizzata - più o meno immancabilmente, in assenza di precedenti penali ostativi del condannato - dall'istituto sospensivo: prospettiva nella quale - tenuto conto anche dell'evidenziato regime delle iscrizioni nel casellario - il microsistema penale, sostanziale e processuale, del giudice onorario rischierebbe di risultare carente di incisività.

Il divieto censurato non collide, dunque, con gli indirizzi generali della legge delega - come sostiene il giudice *a quo* - ma si colloca in linea di continuità e di complementarità rispetto ad essi.

6.- Considerazioni analoghe a quelle ora svolte valgono ad escludere anche la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che la giurisdizione penale del giudice di pace presenta caratteristiche peculiari, esprimendosi in un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, tali da renderlo non comparabile con il procedimento davanti al tribunale e da giustificare comunque sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2009 e n. 298 del 2008; ordinanze n. 56 e n. 32 del 2010, n. 28 del 2007).

Il ragionamento può estendersi, *mutatis mutandis*, alla norma oggi in esame, che ha carattere sostanziale.

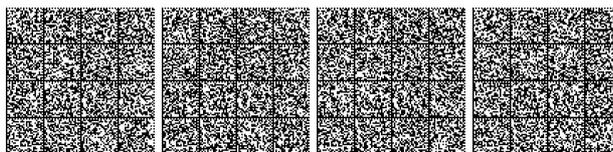
La simmetria tra la pena pecuniaria inflitta per reati di competenza del giudice di pace, non sospendibile, e quella inflitta per reati attribuiti alla competenza del tribunale, che può essere invece sospesa, è in effetti solo "formale". Il divieto censurato non può essere valutato isolatamente, senza tenere conto delle connotazioni complessive del "microcosmo punitivo" in cui si inserisce e da cui ripete la propria giustificazione, come questa Corte ha, del resto, già segnalato - sia pure nell'ambito di pronunce di manifesta inammissibilità per ragioni processuali - nelle due precedenti occasioni nelle quali le è stata sottoposta, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale della norma oggi denunciata (ordinanze n. 370 del 2004 e n. 290 del 2003).

I tratti d'assieme dell'apparato sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace, composto da sanzioni con modesto tasso di afflittività e carenti di effetti desocializzanti, da un lato; le peculiari coordinate del procedimento all'esito del quale dette sanzioni sono applicate, volte a privilegiare soluzioni deflattive e conciliative, anziché repressive, dall'altro: sono questi gli elementi che - alla luce della funzione dianzi evidenziata, intesa a dar corpo alla seconda metà della direttiva del «diritto mite ma effettivo» - impediscono di scorgere nella preclusione denunciata un vulnus al principio di eguaglianza.

La validità della conclusione non è inficiata dagli argomenti posti in campo dal giudice rimettente: e così, in particolare, dalla circostanza che il giudice di pace possa trovarsi ad infliggere pene pecuniarie più gravi, per specie o quantità, di quelle irrogate dal tribunale nei processi per determinati tipi di reato (quali le contravvenzioni punibili con sola ammenda); o che l'istituto dell'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto possa rimanere inoperante per carenza dei relativi presupposti, e segnatamente di quelli correlati all'interesse della persona offesa; o, ancora, che particolari cause di estinzione del reato o di non punibilità, collegate alla riparazione post factum, siano previste anche in rapporto a taluni reati di competenza del tribunale in forza di speciali disposizioni di legge, senza che ciò impedisca l'applicazione dell'istituto sospensivo.

Quello che conta, ai presenti fini, non è la correlazione del divieto della sospensione condizionale con le singole componenti della costellazione punitiva, sostanziale e processuale, del giudice di pace, isolatamente considerate, quanto piuttosto il fatto che esso si inserisce in un sistema diversamente strutturato nel suo complesso: sistema con il quale, per quanto detto, la scelta legislativa di privilegiare l'effettività della pena - allorché alla sua irrogazione si pervenga - può essere ritenuta ragionevolmente coerente.

In questa prospettiva, neppure giova il richiamo del rimettente agli effetti, in tesi, ingiustamente afflittivi che il divieto censurato sarebbe suscettibile di produrre, allorché la sospensione condizionale venga richiesta - come nel caso di specie - da persona che assume di non essere in grado di provvedere al pagamento della pena pecuniaria inflittale e che tema, perciò, di incorrere nella sua conversione per insolvibilità (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000). Anche tale effetto negativo non può essere, infatti, ritenuto irragionevolmente discriminatorio, alla luce del sistema in cui si colloca.



7.- La questione va dichiarata, pertanto, non fondata in rapporto ad entrambi i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dal Tribunale di Grosseto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI

T_140047

N. 48

Ordinanza 10 - 13 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice.

– Codice di procedura civile, art. 51, secondo comma.

–

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 dell'art. 51, secondo comma, del codice di procedura civile promosso, nel giudizio vertente tra S.C. ed altra e M.A. ed altri, dal Giudice di pace di Milano con ordinanza del 22 ottobre 2012, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 22 ottobre 2012, il Giudice di pace di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 (*rectius*: 51, secondo comma) del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice di pace - che ritenga di non poter essere o di non poter apparire imparziale a causa del proprio trattamento economico fondato sul "cottimo", ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), cioè basato su un certo compenso per ogni procedimento definito o cancellato dal ruolo - possa astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio;

che il rimettente, adito dalla conducente e dalla proprietaria di un'autovettura tamponata da un veicolo risultato privo di copertura assicurativa al momento del sinistro, dovendo decidere sulle eccezioni di difetto di legittimazione passiva e di improponibilità della domanda formulate dalla Società Generali Assicurazioni s.p.a., evocata in giudizio quale impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada, ritiene di dover sollevare preliminarmente la suddetta questione di legittimità costituzionale;

che il giudice *a quo* evidenzia che, ai sensi dell'art. 111, secondo comma, Cost., ogni processo deve svolgersi davanti «a giudice terzo e imparziale», il quale dovrebbe non solo essere, ma anche apparire tale;

che, a suo avviso, quanto previsto dall'art. 11, comma 2, della legge n. 374 del 1991 - secondo cui «Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità [...] di euro 56,81 per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo» - farebbe sorgere nel giudicante un interesse personale a decidere la causa in un certo senso - quello che gli consentirebbe di ottenere il compenso - circostanza che ne pregiudicherebbe l'imparzialità;

che, dichiarandosi consapevole del difetto di rilevanza di una questione di legittimità costituzionale della norma sul trattamento economico dei giudici di pace, con riferimento alla quale sollecita comunque questa Corte ad esercitare il potere di autorimessione, il rimettente precisa che la questione da lui sollevata riguarda solo l'art. 51 cod. proc. civ., nella parte in cui, al di fuori dei casi espressamente previsti, non consentirebbe al giudice di astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio;

che quanto alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente, l'art. 51 cod. proc. civ. - nella parte censurata - violerebbe, oltre all'art. 111, secondo comma, Cost., anche l'art. 3 Cost. (in quanto irragionevole) e l'art. 54, secondo comma, Cost. (in quanto i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore);

che, con specifico riferimento al giudizio principale, osserva il giudice *a quo* che, pronunciando sulle eccezioni di difetto di legittimazione passiva e di improponibilità della domanda, potrebbe accoglierle - nel qual caso riceverebbe il «compenso» di euro 56,81 - o rigettarle, senza ricevere alcunché;

che, pertanto, a suo avviso, nel decidere sulle eccezioni, non potrebbe «obiettivamente» essere o, quantomeno, apparire imparziale, ragione per cui considererebbe doveroso astenersi;

che, tuttavia, la sua istanza di astensione non è stata accolta dal capo dell'ufficio;

che da tutto ciò deriverebbe la rilevanza della questione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione;

che, ad avviso della difesa dello Stato, le norme sul trattamento economico dei giudici non assumerebbero rilevanza alcuna nella decisione delle controversie loro sottoposte né inciderebbero sull'indipendenza degli organi giudiziari dagli altri poteri, con conseguente irrilevanza della questione sollevata;

che, rammenta inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri, accanto ai casi tipici in cui ha già espresso la valutazione di esistenza di un pregiudizio all'imparzialità dell'organo giudicante, il legislatore ha previsto la possibilità di situazioni che rendono opportuna l'astensione per «gravi ragioni di convenienza», espressione così generica da comportare, in sede applicativa, una valutazione concreta di ricorrenza dei presupposti idonei ad integrarla, trattandosi di ragioni prettamente soggettive ed anormali che non potrebbero essere rappresentate dal trattamento economico riservato alla categoria;



che, infine, secondo l'intervenuto, la motivazione dell'ordinanza sarebbe illogica, non considerando che, quand'anche la questione fosse accolta ed il rimettente potesse dichiarare di astenersi, la controversia verrebbe assegnata ad un altro giudice di pace, che verserebbe nella medesima situazione di pregiudizio all'imparzialità dedotta dal rimettente;

che, pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Considerato che il Giudice di pace di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 (rectius: 51, secondo comma) del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice di pace - che ritenga di non poter essere o apparire imparziale a causa del proprio trattamento economico fondato sul "cottimo" ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), cioè basato su un certo compenso per ogni procedimento definito o cancellato dal ruolo - possa astenersi senza autorizzazione del capo dell'ufficio;

che, a suo avviso, quanto previsto dell'art. 11, comma 2, della legge n. 374 del 1991 - secondo cui «Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità [...] di euro 56,81 per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo» - farebbe sorgere nel giudicante un interesse personale a decidere la causa in un certo senso - quello che gli consentirebbe di ottenere il compenso - circostanza che ne pregiudicherebbe l'imparzialità;

che, sostiene il rimettente, pronunciando sulle eccezioni di difetto di legittimazione passiva e di improponibilità della domanda, potrebbe accoglierle - nel qual caso riceverebbe il «compenso» di euro 56,81 - o rigettarle, senza ricevere alcunché;

che, nel deciderla, afferma di non poter essere o, quantomeno, apparire imparziale, circostanza per cui considererebbe doveroso astenersi, facoltà che gli è preclusa dal diniego dell'autorizzazione da parte del capo del suo ufficio;

che, conseguentemente, a suo avviso l'art. 51, secondo comma, cod. proc. civ. - nella parte denunciata - violerebbe l'art. 111, secondo comma, Cost., nonché l'art. 3 Cost. (in quanto irragionevole) e l'art. 54, secondo comma, Cost. (in quanto i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore);

che questa Corte, con l'ordinanza n. 128 del 2013, successiva all'atto di promovimento dell'odierno giudizio, ha dichiarato la manifesta inammissibilità di una questione sollevata dal medesimo giudice *a quo* e sostanzialmente identica a quella in esame;

che nella fattispecie sono ravvisabili analoghe ragioni di inammissibilità;

che, in particolare, la prospettazione della questione è contraddittoria, in quanto, in base alle stesse argomentazioni del rimettente, anche la dichiarazione di astensione - quale risulterebbe possibile in esito all'intervento additivo invocato - sarebbe contrastata dall'interesse economico del giudicante a non astenersi per non perdere il compenso;

che un ulteriore profilo d'inammissibilità va ravvisato nella genericità delle argomentazioni con le quali il rimettente deduce la violazione dell'art. 3 Cost., espressivo del canone di «ragionevolezza», e dell'art. 54, secondo comma, Cost., di cui si limita a richiamare l'*incipit* «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»;

che, infine, va ribadito che in un ambito, quale quello della disciplina del processo e della conformazione degli istituti processuali - caratterizzato dall'ampia discrezionalità spettante al legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute - la questione risulta inammissibile perché diretta a chiedere a questa Corte un intervento non costituzionalmente obbligato, oltre che largamente creativo, come tale riservato al legislatore;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata è manifestamente inammissibile, restando assorbito ogni altro profilo.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 54, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI

T_140048

N. 49

Sentenza 10 - 14 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Esercizio del commercio in forma itinerante nelle aree demaniali marittime - Esclusione della VAS per gli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale.

- Legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), artt. 4 e 16; legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni), art. 5.

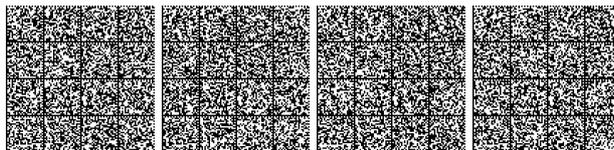
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), e dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 28 febbraio-6 marzo 2013 ed il 16-18 luglio 2013, depositati in cancelleria il 7 marzo 2013 ed il 23 luglio 2013 ed iscritti ai numeri 39 e 77 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Bruno Barel, Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Marco La Greca per il Presidente del Consiglio dei ministri.

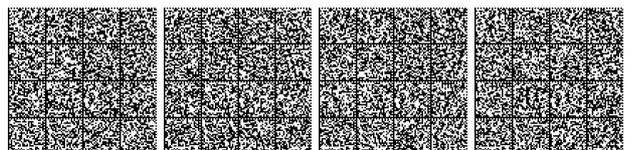
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio-6 marzo 2013, depositato il successivo 7 marzo ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, nell'ordine, gli artt. 16 e 4 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

L'art. 16, comma 2, introduce il comma 4-*bis* nell'art. 48-*bis* della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), con cui, riguardo all'esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, è stabilito che «Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune». La norma, nella parte in cui, appunto, impedisce la titolarità di nulla osta in più Comuni, o l'esercizio di tale attività in un Comune diverso da quello che ha rilasciato il nulla osta e sulla base del titolo conseguito in quest'ultimo, viene censurata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per violazione dei principi di «tutela della concorrenza e del mercato» sanciti dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In particolare, il ricorrente deduce il contrasto con l'art. 19 di tale decreto legislativo, che stabilisce che «L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale». Per il ricorrente, il *vulnus* all'evocato parametro deriverebbe dalla mancata individuazione di un motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare l'imposizione di limiti alla titolarità di più nulla osta o alla loro efficacia territoriale e la conseguente compartimentazione dei mercati, in contrasto con lo spirito di liberalizzazione della concorrenza tra gli operatori.

A sua volta, l'art. 4 - che, secondo la prospettazione, legittimerebbe l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) delle varianti allo strumento urbanistico generale connesse ad interventi di edilizia produttiva - viene censurato poiché, «nel contrastare la vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione». Osserva il ricorrente che già con deliberazione del 31 marzo 2009, n. 791 (ribadita dalla Commissione regionale VAS con parere 3 agosto 2012, n. 84), la Giunta della Regione Veneto ha escluso «le varianti a piani e programmi conseguenti alla procedura di sportello unico per le attività produttive» «dalla procedura di verifica di assoggettabilità stessa, nonché dalla procedura VAS, fatta salva la necessità di verificare se i seguenti progetti sono, o meno, assoggettati alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o a screening di VIA». Ed afferma altresì il ricorrente che «detto impianto normativo risulta coerente con quanto previsto dall'art. 40 della L.R. n. 13/2012 che è stato oggetto di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale proprio perché prevede l'esclusione dalla VAS dei piani urbanistici attuativi e delle loro varianti alle quali sarebbero assimilabili, nell'impostazione del legislatore regionale del Veneto, anche le varianti conseguenti alla procedura di SUAP».

1.1.- Si è costituita la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, chiedendo la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.



Quanto all'art. 16, la resistente osserva che la censurata disciplina (sostanzialmente conforme a quella di cui all'art. 28, comma 9, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59») risponde a motivi imperativi di interesse generale, diretti alla tutela delle aree demaniali marittime (ossia delle spiagge), che costituiscono risorse scarse e fragili sulle quali il commercio in forma itinerante può avere un impatto fortemente negativo rispetto agli interessi (diversi e talora contrapposti) degli utenti privati e degli operatori economici concessionari di tratti di arenile, oltre che alla salvaguardia igienica ed ambientale dei luoghi aperti al pubblico accesso. Per la Regione, dunque, la previsione del rilascio della autorizzazioni su base comunale non cumulabili (peraltro priva di impatto macroeconomico) risponde alla *ratio* della "direttiva servizi", avendo la finalità di assicurare il più ampio accesso al mercato del maggior numero di operatori (non solo persone fisiche ma anche società), nel rispetto del principio dettato dal decreto legislativo n. 59 del 2010, secondo cui le autorizzazioni abilitano ad esercitare su tutto il territorio nazionale, salvo deroghe giustificate da un motivo imperativo di interesse generale.

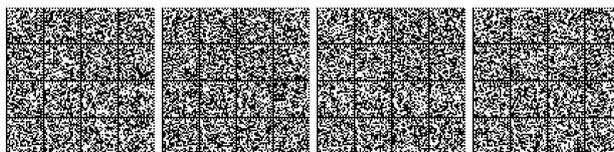
Dall'altro lato, la resistente deduce che l'impugnato art. 4 non prevede affatto l'esclusione della procedura di VAS nei casi di specie, dovendosi la norma interpretare (ai sensi del comma 4) nel senso che in sede di Conferenza di servizi (con la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate, tra cui quelle preposte alla tutela ambientale) viene valutata la relativa sostenibilità ambientale, attivandosi (ove necessario) gli appropriati subprocedimenti di VAS o di VIA. Né alla norma impugnata potrebbero essere ascritti i vizi contenuti nella legge regionale 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), il cui art. 14, comma 1-bis, lettera a) (che si riferiva all'attività di pianificazione urbanistica, generale ed attuativa), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2013. Infatti, la disposizione in esame si colloca nel diverso contesto dei procedimenti edilizi di approvazione di singoli progetti specifici, relativi ad attività produttive esistenti, al fine di affrontare e risolvere, all'interno dello stesso procedimento edilizio (evitando una duplicazione di provvedimenti), i problemi che dovessero insorgere in sede di verifica della puntuale conformità dei progetti all'intera dettagliata disciplina urbanistico-edilizia; sicché alla *ratio* della stessa rimane del tutto estranea ogni finalità di disciplina dei controlli ambientali, rimessa alla autonoma disciplina legislativa statale.

1.2.- Le tesi difensive della Regione resistente, svolte a sostegno della legittimità della due norme impugnite, sono state ribadite in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza.

2.- Con ricorso notificato il 16-18 luglio 2013, depositato il successivo 23 luglio ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni).

La norma introduce modifiche alla previgente disciplina del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime dettata dall'art. 48-bis della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), disponendo, tra l'altro, che il nulla osta comunale allo svolgimento di detta attività debba essere «comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici» (comma 2), e che, nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero di assegnazioni previste, si applichino i criteri stabiliti nella «Intesa della Conferenza Unificata» del 5 luglio 2012 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità connessa al maggior numero di presenze pregresse.

Secondo il ricorrente (che si richiama alle sentenze della Corte costituzionale n. 171 del 2013 e n. 291 del 2012), l'art. 5 si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di «tutela della concorrenza e del mercato» e segnatamente della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici. Ciò, da un lato, in quanto la norma incide sui criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta per il commercio itinerante utilizzando parametri anche temporali (riferiti a forma di attività commerciale del tutto diversa) propri dell'assegnazione dei posteggi, così da rendere particolarmente oneroso se non impossibile l'esercizio dell'attività itinerante in questione. E, dall'altro lato, perché il criterio della maggiore professionalità acquisita non è accompagnato dall'indicazione delle modalità con cui la stessa viene determinata; e poiché il criterio delle presenze pregresse - peraltro difforme rispetto ai principi contenuti nel Considerando n. 62 e nell'art. 12 della richiamata



direttiva n. 2006/123/CE, secondo cui nel caso di «autorizzazioni» il cui numero sia limitato, non sono applicabili criteri selettivi che stabiliscono vantaggi nei confronti dei prestatori uscenti - risulta inconferente con l'attività esercitata in forma itinerante, senza l'utilizzo di posteggio, in quanto non quantificabile in mancanza di un riferimento al posto occupato.

2.1.- Si è costituita la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, chiedendo in primo luogo la declaratoria di inammissibilità delle censure riferite alla lettera *b)* del comma 1 dell'impugnato art. 5, in quanto prive di adeguata argomentazione circa l'antigiuridicità di quanto in essa disposto.

Nel merito, quanto alla lettera *a)* del comma 1 del medesimo art. 5, la Regione osserva innanzitutto che (nell'ambito della competenza residuale ad essa spettante in materia di commercio e di turismo) la definizione di un intervallo temporale della validità delle autorizzazioni, al fine di consentire un adeguato accesso al mercato attraverso il turn over degli operatori, trova giustificazione nel principio espresso dal Considerando n. 62 della direttiva n. 2006/123/CE, che consente agli Stati di limitare il numero delle autorizzazioni (al di là dell'eventuale pregiudizio circa l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione dei capitali) anche per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali (comunque sussistenti dato l'ambiente "estremamente circoscritto" delle aree demaniali marittime) o delle capacità tecniche. Laddove, secondo la Regione, la norma censurata neppure risulta connotata da quella particolare rilevanza macroeconomica che giustifica l'intervento esclusivo del legislatore statale, come ritenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2010 (con riferimento al divieto, posto dalla medesima Regione, di esercizio nei centri storici del commercio itinerante).

Pertanto, secondo la resistente, l'esigenza del nulla osta al commercio sulle aree demaniali marittime (sancita dall'art. 28, comma 9, del decreto legislativo n. 114 del 1998), deriva dalla considerazione che il commercio itinerante non integra altro che una mera modalità di esercizio del commercio su area pubblica, che necessita delle garanzie di tutela dei valori costituzionalmente garantiti relativi alle specifiche caratteristiche delle aree stesse, che giustificano l'esigenza del richiamo all'assetto regolatorio fissato dalla Conferenza unificata relativamente al commercio con posteggio esercitabile in aree pubbliche, secondo i criteri della temporaneità dell'autorizzazione e della maggiore professionalità acquisita, indicati dall'art. 70 del decreto legislativo n. 59 del 2010. Ciò in quanto in tale disposizione non si ravvisano elementi ostativi ad una estensione della sua latitudine applicativa (nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità) oltre che alle attività di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, anche alle fattispecie di cui alla successiva lettera *b)*.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

1.1.- Con il ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, impugna l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni).

2.- In considerazione della loro parziale connessione soggettiva ed oggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni regionali suindicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- L'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012 - che, secondo la prospettazione, legittimerebbe l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) delle varianti allo strumento urbanistico generale connesse ad interventi di edilizia produttiva - viene censurato nella sua interezza per contrasto con la «vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, attesa la "coerenza" del suo contenuto con quanto previsto dall'art. 40 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), oggetto di impugnativa innanzi a questa Corte, la quale, con la sentenza n. 58 del 2013, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

3.1.- La questione, nei termini in cui è stata prospettata, è inammissibile.



La norma censurata (sotto la rubrica «Interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale») prevede quanto segue: «Fuori dei casi previsti dagli articoli 2 e 3, qualora il progetto relativo agli impianti produttivi non risulti conforme allo strumento urbanistico generale si applica, l'articolo 8 del D.P.R. 160/2010, integrato dalle disposizioni del presente articolo.» (comma 1); «Ai fini di cui al comma 1 il responsabile SUAP, entro 30 giorni dalla richiesta da parte dell'interessato, convoca in seduta pubblica la conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-*quies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo" e successive modificazioni, e alle altre normative di settore.» (comma 2); «Alla conferenza di servizi sono invitate tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e deve essere acquisito il consenso dell'ente competente alla approvazione della variante allo strumento urbanistico generale ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni. In caso di variante al piano di assetto del territorio intercomunale (PATI), fermo restando quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 6, in sede di conferenza di servizi va, altresì, acquisito il parere non vincolante dei comuni ricompresi nel PATI medesimo.» (comma 3); «La conferenza di servizi, nell'ambito dei procedimenti autorizzatori, qualora necessario, valuta la sostenibilità ambientale degli interventi, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni.» (comma 4); «La determinazione della conferenza di servizi relativa alla variazione dello strumento urbanistico generale e tutti i documenti allegati, comprensivi del progetto completo in ogni suo elemento, sono depositati presso la segreteria del comune per dieci giorni. Dell'avvenuto deposito è dato avviso sull'albo pretorio e nel sito internet del comune, il quale può attuare ogni altra forma di divulgazione ritenuta opportuna; entro i successivi venti giorni chiunque può presentare osservazioni.» (comma 5); «Entro trenta giorni dalla scadenza del termine per proporre osservazioni, il consiglio comunale delibera sulla variante, decidendo anche sulle osservazioni presentate. La determinazione favorevole del consiglio comunale di approvazione della variante viene trasmessa al responsabile SUAP ai fini della conclusione del procedimento. In caso di variante al PATI, l'approvazione è effettuata dal comune sul cui territorio ricade l'intervento, fermo restando quanto previsto dal comma 3.» (comma 6); «La variante decade ad ogni effetto ove i lavori non vengano iniziati entro sedici mesi dalla sua pubblicazione, salvo eventuale proroga, concessa con provvedimento motivato del consiglio comunale per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del richiedente l'intervento. La proroga per l'inizio dei lavori non può essere superiore a dodici mesi e la relativa richiesta deve essere presentata prima della scadenza del termine per l'inizio dei lavori.» (comma 7).

Orbene - anche a prescindere dalla considerazione che il ricorrente richiede l'esame di un contenuto normativo ampiamente articolato, teso a regolamentare le procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive (SUAP), del quale, peraltro, neppure viene individuata, la specifica disposizione da cui deriverebbe il lamentato vulnus all'assetto delle competenze - la questione risulta caratterizzata da una insanabile genericità, giacché la difesa dello Stato si limita a dedurre esclusivamente che la norma impugnata, nella sua interezza, «nel contrastare la vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione».

Così argomentando, la parte ricorrente, oltre ad omettere di esplicitare doverosamente le ragioni della asserita violazione del parametro evocato, neppure lo identifica compiutamente, trascurando, non solo di indicare lo specifico principio desumibile dalla normativa statale in materia di ambiente, ma neanche di citare la stessa normativa ambientale applicabile (in tesi) alla fattispecie (sentenza n. 312 del 2013). Ciò tanto più in quanto - se può anche essere agevole desumere che detta normativa ambientale sia quella contenuta nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - risulta del tutto omessa la identificazione, nell'ampio e variegato contesto applicativo delle norme poste a regolare le procedure per la VAS (dettate dagli artt. da 4 a 18), della particolare disciplina che (ove applicabile alla fattispecie) sarebbe atta a garantire il necessario «livello adeguato e non riducibile di tutela» (sentenza n. 225 del 2009) negli interventi di edilizia produttiva in variante allo strumento urbanistico generale, oggetto appunto della norma regionale impugnata.

Ne consegue l'inammissibilità della questione.

4.- L'art. 16 della medesima legge regionale n. 55 del 2012 - che introduce il comma 4-*bis* nell'art. 48-*bis* della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilendo che «Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune» - viene censurato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., attesa la violazione dei principi di «tutela della concorrenza e del mercato», ed in particolare per la lesione, in assenza delle specifiche condizioni, dell'art. 19 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che stabilisce che «L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale».



Va preliminarmente rilevato che, successivamente alla proposizione dell'odierno giudizio in via principale, il comma 1, lettera *b*), dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2013 - comma che non risulta essere oggetto di alcuna censura nel ricorso n. 77 del 2013, il cui *thema decidendum* è limitato all'accertamento della costituzionalità del solo comma 1, lettera *a*), dello stesso articolo - ha disposto la soppressione del comma 4-*bis* dell'art. 48-*bis* della legge regionale n. 33 del 2002.

Orbene, se la sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente (verificandosi, pertanto, una delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013), tuttavia non si verifica l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della soppressa norma censurata (sentenza n. 272 del 2013), che va viceversa escluso in ragione della sua efficacia immediata (ai sensi dell'art. 17 della medesima legge regionale n. 55 del 2012) e del tempo di vigenza della disposizione soppressa (ricomprensente il periodo di presentazione delle domande di nulla osta da parte degli interessati, fissato tra il 1° febbraio ed il 15 marzo, dal comma 4 dell'art. 48-*bis* della legge reg. n. 33 del 2002).

Pertanto, si rende necessario lo scrutinio nel merito della sollevata censura; che, per sostanziale identità di oggetto e parziale corrispondenza di argomentazioni, va condotto unitamente a quello riguardante la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 proposto con il ricorso n. 77 del 2013.

4.1.- Tale ultima norma - che modifica il comma 2, lettera *a*), dell'art. 48-*bis* della legge regionale n. 33 del 2002 - dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere «comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici.»; e che «Nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse». Secondo la difesa dello Stato, la norma si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di «tutela della concorrenza e del mercato» e segnatamente della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici, costituiti dai criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta individuati in parametri temporali e di maggiore professionalità acquisita propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica.

5.- Le censure rivolte all'art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 ed all'art. 5, comma 1, lettera *a*) della legge regionale n. 8 del 2013 sono fondate.

5.1.- Come sottolineato, di recente, nelle sentenze n. 245 e n. 98 del 2013, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno - seppure si ponga, in via prioritaria, la finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [già art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo - consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E detti limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, attuativo della citata direttiva (sentenza n. 98 del 2013).

Nel contempo, questa Corte, con la sentenza n. 98 del 2013, ha rilevato che a siffatto regime autorizzatorio - che dà, appunto, allo Stato la facoltà di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla "direttiva servizi" e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) - l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche. Vi è infatti previsto che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto «indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività



economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

5.2.- Ciò premesso, risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia «tutela della concorrenza», in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002, diversamente da quanto disposto per l'analoga forma di commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la cui disciplina è contenuta nella legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche).

Pertanto - attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'accesso a siffatta attività - risultano inconferenti le argomentazioni svolte dalla difesa della Regione in ordine alla dedotta scarsità delle aree demaniali marittime, poiché tale dato costituisce presupposto giustificativo («motivo imperativo di interesse generale») per il contingentamento del numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di una attività di servizi (e quindi per la limitazione eccezionale dell'accesso alle attività economiche), ma non incide sulla titolarità e sull'assetto delle competenze legislative, che (come argomentato) restano regolamentate ai sensi dell'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Inoltre, sotto altro aspetto, la rilevata capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l'attività commerciale in esame nelle aree de quibus differenzia l'odierno complesso normativo da quello (scrutinato dalla sentenza n. 247 del 2010, richiamata dalla difesa regionale) in cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto (previsto dall'art. 4, comma 4-bis, della legge regionale n. 10 del 2001, introdotto dall'art. 16, comma 1, della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7, recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo») è stato ritenuto non illegittimo da questa Corte. Ciò in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell'attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale), razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

5.3.- Da un lato, dunque, la previsione di cui all'abrogato art. 16 della legge regionale n. 55 del 2012 risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell'evocato parametro, poiché il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato (la quale, in quanto caratterizzata dalla portata "trasversale" e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenze n. 245 e n. 98 del 2013), ha imposto (per una determinata forma di commercio itinerante) un limite territoriale alla libera possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo n. 59 del 2010, che prevede che l'autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale.

Dall'altro lato, anche la previsione di cui al censurato art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010). Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione (trasfusa in un atto di legislazione primaria, adottato senza ricorso al procedimento partecipativo) estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all'art. 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura riferito alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 "Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche" e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo" e successive modificazioni);

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012, proposta - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI

T_140049

N. 50

Sentenza 10 - 14 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo non registrati entro il termine stabilito dalla legge, ovvero registrati per un importo inferiore a quello effettivo, e dei contratti di comodato fittizio registrati.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, commi 8 e 9.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promossi dal Tribunale di Salerno con ordinanza del 29 marzo 2012, dal Tribunale di Palermo con ordinanza del 15 novembre 2012, dal Tribunale di Firenze con ordinanza del 15 gennaio 2013, dal Tribunale di Genova con ordinanza del 30 gennaio 2013 e dal Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia con ordinanza del 7 maggio 2013, rispettivamente iscritte al n. 206 del registro ordinanze 2012 e ai numeri 49, 78, 169 e 225 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2012 e numeri 12, 17, 29 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale di Salerno solleva - in riferimento agli artt. 3, 42, 55 e 76 della Costituzione, nonché in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale).

Premette il giudice *a quo* di essere stato investito da una domanda con la quale la locatrice di un immobile destinato ad uso abitativo ha convenuto in giudizio la conduttrice per la convalida dello sfratto per morosità intimato alla medesima; domanda alla quale l'intimata si era opposta deducendo che il contratto di locazione, in vigore dal 1° febbraio 2011, era stato registrato in ritardo a cura della stessa conduttrice in data 5 ottobre 2011. Conseguentemente, a norma dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011, il canone da lei dovuto era pari ad euro 223,80 mensili - di gran lunga inferiore a quello convenuto in euro 950 mensili - a far data dal bimestre ottobre-novembre 2011, mentre per i mesi precedenti non era dovuto alcun canone, in quanto il contratto non registrato doveva considerarsi nullo. L'intimante, a sua volta, chiedeva disapplicarsi l'evocata normativa per manifesta illegittimità, chiedendo altresì l'emissione di ordinanza provvisoria di rilascio.

A fronte dei petiti prospettati dalle parti, il Tribunale rileva che la normativa posta a base della controversia presenti numerosi profili di illegittimità costituzionale. Sussisterebbe, infatti, anzitutto, un difetto di delega, in quanto la richiamata legge-delega n. 42 del 2009 non conterrebbe criteri direttivi che possano giustificare l'adozione, in sede di legislazione delegata, delle sanzioni oggetto di censura. Peraltro, sostituendosi il canone pattuito con la irrisoria misura stabilita *ex lege*, si determinerebbe una riduzione del gettito fiscale IRPEF, in contrasto con gli obiettivi tracciati dalla stessa legge di delegazione. Si creerebbe, al tempo stesso, un'irragionevole disparità di trattamento tra conduttore e locatore, dal momento che - pur incombando l'obbligo di registrazione del contratto su entrambi - la sanzione sarebbe inflitta soltanto al locatore, mentre il conduttore beneficerebbe di una riduzione del canone.

Sarebbero violati anche gli artt. 55 e 42 Cost., in quanto le sanzioni fiscali non possono comprimere oltre ogni limite il diritto di proprietà attraverso misure che, come quelle previste dalla normativa impugnata, si presentano sproporzionate e limitative della autonomia contrattuale, per di più in assenza di un interesse pubblico, dal momento che dopo l'avvenuta registrazione tardiva del contratto, è già stato effettuato il pagamento della sovraimposta dovuta per il ritardo.

La norma censurata, infatti, manterrebbe in vita un contratto che il locatore non avrebbe mai sottoscritto a quelle condizioni, costringendolo a sopportare un canone irrisorio per la potenziale durata di otto anni (quattro più quattro). Il tutto in evidente contrasto con l'art. 1419 del codice civile, a norma del quale la nullità parziale non travolge l'intero contratto solo se risulti che i contraenti lo avrebbero comunque concluso anche senza la parte nulla: evenienza, questa, che evidentemente non ricorre.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto dichiararsi inammissibile e comunque infondata la proposta questione.

A proposito del preteso difetto di delega, l'Avvocatura sottolinea come il disegno tracciato dalla legge n. 42 del 2009 fosse orientato verso l'approntamento di «più stringenti strumenti di contrasto all'evasione»: il che, specie nel quadro di un complessivo riassetto della materia e del coinvolgimento degli enti locali, non può non comprendere anche «la conseguente correlata possibilità di determinare le sanzioni conseguenti all'inadempimento fiscale».



Si sottolinea anche come la materia delle locazioni sia tra quelle più esposte all'evasione fiscale, considerata la diffusa prassi delle cosiddette locazioni "in nero". In tale prospettiva si giustifica il regime di favore per il locatore, attraverso la previsione della cosiddetta cedolare secca. Il locatore può, infatti, optare, all'atto della stipula del contratto, o per il regime ordinario o per l'applicazione di una aliquota fissa del 21% sul canone, sostitutivo anche della imposta di registro e di bollo. Meccanismo, questo, che, in presenza di redditi alti, comporta un beneficio fiscale, con correlativa diminuzione del gettito per lo Stato, compensato, però, dalla emersione dell'evasione.

Con le previsioni oggetto di censura, il legislatore - adottando la politica del conflitto di interessi tra le parti, cosicché l'interesse all'evasione dell'una sia compensato dall'opposto interesse dell'altra - ha inteso premiare il conduttore in modo tale da indurre il locatore ad effettuare tempestivamente la registrazione del contratto e a non mantenere il rapporto "al nero". Si tratterebbe, dunque, di un meccanismo particolarmente severo, ma che adempie alle sue funzioni, come sarebbe dimostrato proprio dal caso di specie. La disciplina in esame sarebbe efficace, funzionale agli interessi del fisco, e non irragionevole.

Il parametro dell'art. 55 Cost. sarebbe poi inconferente, mentre risulterebbe improprio il richiamo all'art. 1419 cod. civ., in quanto norma non di rango costituzionale.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 42 Cost. la difesa dello Stato sottolinea la funzione sociale della proprietà in stretto raccordo con l'art. 2 della Carta fondamentale, che impone a tutti i cittadini l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà economica e sociale, che ben possono giustificare limiti al diritto di proprietà a fronte di interessi pubblici meritevoli di tutela.

3.- Identica questione dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011 è sollevata - in riferimento agli artt. 3, 23, 42, 53, 70, 76, 97 Cost. e in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della ricordata legge n. 42 del 2009, nonché agli artt. 6, comma 2, e 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) - pure dal Tribunale di Palermo, chiamato anch'esso a pronunciarsi su una azione di sfratto per morosità a fronte della quale gli intimati opponevano l'omessa tempestiva registrazione del contratto cui essi stessi avevano poi provveduto, corrispondendo alla locatrice il canone rideterminato a norma del comma 8 dell'art. 3 denunciato.

Il giudice rimettente deduce l'assenza, nella legge di delega n. 42 del 2009, di principi o criteri direttivi che abilitassero il Governo ad adottare le misure oggetto di censura, sottolineando, anzi, come le disposizioni censurate tradiscano gli intendimenti della delega, «sostituendo al canone pattuito dai contraenti l'irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello "sostitutivo"»; in tal modo riducendo il gettito della imposta di registro e di quelle sul reddito.

Inoltre, si ravvisa un contrasto con l'art. 2, comma 2, lettera c), della legge di delega, che impone il rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, il quale esclude che la violazione di norme tributarie possa determinare la nullità del contratto, che invece scaturisce con il meccanismo di sostituzione *ex lege* oggetto di censura, per di più in assenza di qualsiasi contestazione, pur prevista dallo stesso statuto.

Violato sarebbe anche l'art. 42 Cost., in quanto il diritto di proprietà sarebbe sacrificato attraverso l'imposizione per almeno quattro anni, prorogabili, in determinate condizioni, di altri quattro, di una locazione ad un canone irrisorio.

Si lamenta anche la violazione dell'art. 3 Cost., sotto due profili. Da un lato, infatti, la disciplina in questione si applicherebbe solo ai contratti di locazione per uso abitativo e non a quelli per uso commerciale, pur essendo identici gli obblighi tributari e l'esigenza di contrastare l'evasione. D'altro lato, il meccanismo censurato risulterebbe premiale per i conduttori e punitivo per i locatori, generando una vistosa disparità di trattamento fra le parti pur ugualmente obbligate sul piano tributario; e ciò in particolare quando la registrazione sia avvenuta d'ufficio, e non su «delazione» del conduttore.

Inoltre, il fatto che il comma 9 denunciato estenda la disciplina in questione anche all'ipotesi di simulazione relativa determina l'equiparazione fra situazioni differenti (evasione totale ed evasione parziale), «riducendo così l'entrata tributaria con documento per l'Erario e avvantaggiando il solo conduttore».

4.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale ha sviluppato argomentazioni e rassegnato conclusioni identiche a quelle di cui si è già detto.

5.- Del tutto analoghe sono le censure proposte all'art. 3, comma 8, lettera c), del decreto legislativo n. 23 del 2011 - in riferimento all'art. 76 Cost. e in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della richiamata legge n. 42 del 2009 - dal Tribunale di Firenze, chiamato anch'esso a pronunciarsi su una azione di sfratto per morosità alla quale il conduttore si è opposto deducendo la tardività della registrazione del contratto ed il pagamento del canone nella misura determinata *ex lege*.



La censura è specificamente diretta, in riferimento al predetto parametro, sul rilievo che solo questa previsione inciderebbe ai fini della risoluzione della controversia. Infatti, «la riduzione del canone operata dal conduttore a partire dalla registrazione (tardiva) incide per la sussistenza, consistenza e gravità dell'inadempimento dedotto come risolutivo ed anche per la domanda di pagamento delle differenze tra il pattuito ed il versato, formulata in giudizio dai locatori».

Disattesa, dunque, parzialmente l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte attrice, il rimettente reputa fondato il dubbio di legittimità costituzionale in riferimento al difetto di delega. Scandagliata, infatti, la *ratio* della norma introdotta dal legislatore delegato e sottolineato come la legge di delega abbia imposto il rispetto dei principi affermati nello statuto dei diritti del contribuente - il quale espressamente prevede, a tutela dell'affidamento e della buona fede, che le violazioni di disposizioni esclusivamente tributarie non possono determinare la nullità del negozio privato -, si osserva che la disciplina censurata non rinviene nella legge di delega alcuna base giustificativa. L'introduzione di un meccanismo di sostituzione legislativa della volontà contrattuale a titolo di sanzione per una parte e di premio per l'altra, al fine di scoraggiare l'evasione fiscale, si tradurrebbe, infatti, in una «sorta di "sanzione civile"» corrispondente ad una «nullità/inefficacia del patto relativo alla misura del canone», con effetti per di più irrazionali: non si comprende, infatti, il motivo per il quale, se l'ambito della delega è quello del contrasto all'evasione fiscale, la disposizione censurata valga solo per le locazioni abitative e non anche per quelle «non abitative e parimenti rilevanti fiscalmente».

6.- È stato depositato, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, atto di intervento per il Presidente del Consiglio dei ministri, di contenuto identico a quello di cui innanzi si è detto.

7.- Pure il Tribunale di Genova dubita - in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost. e in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009 nonché all'art. 10, comma 3, della legge n. 212 del 2000 - della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011.

Analizzata la rilevanza della questione in rapporto all'oggetto del contenzioso tra le parti, il Giudice *a quo* sottolinea come da nessuna delle disposizioni della legge di delega n. 42 del 2009 emergano principi atti a legittimare l'adozione del peculiare meccanismo sanzionatorio oggetto di censura: meccanismo che prevede la nullità del contratto di locazione anche nei casi in cui nel contratto registrato sia stato indicato un canone inferiore a quello effettivo o sia stato registrato un contratto di comodato fittizio, e che introduce una sostituzione *ex lege*, in caso di non tempestiva registrazione, quanto alla durata del contratto ed alla determinazione del canone rispetto a quanto pattuito.

La legge di delega sarebbe violata anche nella parte in cui è stato previsto che i relativi decreti legislativi fossero informati ai principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, il quale a sua volta stabilisce che le violazioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto.

Si ravvisa anche una violazione dell'art. 3 Cost., dal momento che, essendo le sanzioni volte a circoscrivere l'evasione delle imposte sui redditi, è irragionevole che le stesse si applichino solo alle locazioni per uso abitativo. Sussisterebbe, poi, anche una irragionevole disparità di trattamento tra locatore e conduttore, in quanto, malgrado siano entrambi obbligati al pagamento della imposta di registro, soltanto il primo sarebbe sanzionato, mentre il secondo premiato con una sostituzione del canone pattuito con altro determinato *ex lege* in misura irrisoria.

Sarebbe inoltre irragionevole l'applicazione delle medesime sanzioni sia nel caso di omessa registrazione del contratto sia in caso di registrazione di un contratto con canone inferiore a quello effettivo, così come in contrasto con lo stesso parametro sarebbe la riduzione dei canoni, che determinerebbe un gettito inferiore per le imposte sui redditi e per quella annuale di registro.

8.- Anche il Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia - pur non fornendo alcuna descrizione della fattispecie dedotta nel giudizio -, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 3, della legge n. 212 del 2000.

Rileva il rimettente che la norma censurata costituirebbe una sorta di sanzione a carico del locatore per la mancata tempestiva registrazione del contratto, che travolgerebbe il principio consensualistico sostituendo la volontà contrattuale e creando uno squilibrio degli interessi ed un sacrificio eccessivo per la proprietà privata e per la libera iniziativa economica; il tutto a discapito del locatore e con beneficio per il conduttore, in violazione anche del principio generale per il quale le violazioni di norme tributarie non possono essere causa di nullità del contratto.

Sarebbe violato anche l'art. 76 Cost., «dovendo demandarsi agli enti a ciò deputati il controllo e l'applicazione delle sanzioni per le violazioni delle disposizioni in materia tributaria e per la repressione del fenomeno dell'evasione fiscale, non potendo sostituirsi ad essi la dichiarazione unilaterale di registrazione del contratto che impone un regime di locazione legale come sanzione prevalentemente e sproporzionatamente punitiva per il proprietario/locatore».



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Salerno (r.o. n. 206 del 2012), il Tribunale di Palermo (r.o. n. 49 del 2013), il Tribunale di Firenze (r.o. n. 78 del 2013), il Tribunale di Genova (r.o. n. 169 del 2013), nonché il Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia (r.o. n. 225 del 2013), hanno sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 42, 53, 55, 70, 76 e 97 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevedono un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina - e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati - anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati.

Stabilisce il comma 8 dell'art. 3 del citato d. lgs. n. 23 del 2011 che, per i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo i quali, «ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge», la disciplina convenzionalmente stabilita dalle parti subisce significative modificazioni. Infatti, la durata della locazione viene fissata in quattro anni, a decorrere dalla data di registrazione, volontaria o d'ufficio; al relativo rinnovo si applica, poi, la disciplina prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), per la quale il contratto di locazione viene rinnovato per un periodo di quattro anni, fatti salvi alcuni casi specifici; il canone annuo, infine, a decorrere dalla data della registrazione del contratto, viene fissato, salvo che le parti abbiano pattuito un canone di importo inferiore, in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, pari al 75% dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai.

Stabilisce, a sua volta, il comma 9 dello stesso art. 3 che queste disposizioni - oltre a quelle previste dall'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), che sancisce la nullità dei contratti di locazione non registrati - si applicano anche nei casi in cui: *a)* nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo; *b)* sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

Tale disciplina risulterebbe in contrasto, anzitutto, con gli artt. 70 e 76 Cost., in riferimento agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21, 25 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché in relazione anche agli artt. 6, comma 2, e 10, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente): la citata legge di delega n. 42 del 2009, infatti, non soltanto non avrebbe introdotto principi alla stregua dei quali consentire l'introduzione delle disposizioni oggetto di censura, ma avrebbe previsto, all'art. 2, comma 2, lettera *c)*, che il legislatore delegato si attenesse ai principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente, di cui alla citata legge n. 212 del 2000: statuto il cui art. 10 stabilisce che «le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»; mentre l'art. 6 prevede che l'amministrazione finanziaria informi «il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza, dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito o l'irrogazione di una sanzione».

I giudici a quibus prospettano anche, sia pure con varietà di accenti, il contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 53 Cost., in quanto le sanzioni previste dalla normativa oggetto di censura risulterebbero ingiustificatamente penalizzanti per il locatore, dal momento che sostituiscono il canone convenzionale con altro determinato *ex lege* in misura irrisoria, e premiali, invece, per il conduttore, dando anche al contratto una durata di quattro anni rinnovabile per altri quattro anni.

Le disposizioni denunciate, inoltre, sarebbero non proporzionate all'inadempimento fiscale dell'omessa registrazione nei termini e non perseguirebbero un obiettivo di interesse pubblico, limitandosi ad introdurre solo il predetto meccanismo premiale per il conduttore - con correlativo turbamento del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica - senza generare alcun incremento di entrate per il fisco. Riducendosi il canone, si ridurrebbe, infatti, anche l'ammontare dell'imposta di registro oltre che il gettito delle imposte dirette.

La disciplina in esame creerebbe, ancora, una irragionevole disparità di trattamento tra locazioni ad uso abitativo ed altri tipi di locazione e si porrebbe in contrasto con i principi di autonomia negoziale e con il disposto dell'art. 1419 del codice civile, in base al quale il contratto parzialmente nullo è fatto salvo solo ove risulti che le parti lo avrebbero ugualmente concluso.

La violazione degli artt. 23 e 97 Cost. non risulta, invece, aver formato oggetto di una specifica motivazione.

2.- Deve preliminarmente rilevarsi che le questioni sollevate si riferiscono alle medesime disposizioni, o a disposizioni connesse, e che identiche o analoghe risultano le prospettate ragioni di censura.

I giudizi vanno pertanto riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.



3.- Ancora in via preliminare deve rilevarsi che l'ordinanza pronunciata dal Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia, omettendo completamente di indicare l'oggetto del procedimento e i termini della domanda proposta al giudice rimettente, risulta carente nella descrizione della fattispecie e, correlativamente, nella motivazione sulla rilevanza. Ciò impedisce a questa Corte di procedere al doveroso scrutinio in ordine alla sussistenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la questione proposta e la definizione del giudizio principale, rendendo, dunque, manifestamente inammissibile la questione medesima (ordinanza n. 314 del 2012).

4.- La questione proposta dagli altri giudici rimettenti è, invece, fondata, in particolare riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost., sotto il profilo del difetto di delega.

A proposito dei rapporti che devono correlare la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo emanato dal Governo, questa Corte ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega.

Scaturisce da ciò che, agli effetti dell'anzidetto sindacato, occorre, da un lato, considerare la *ratio* complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità - intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi - che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei "confini" stabiliti.

Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere «ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega» (sentenza n. 219 del 2013).

Va sottolineato come la giurisprudenza di questa Corte abbia più volte avuto modo di chiarire che, nei casi in cui il Parlamento abbia ritenuto di delegare al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, «di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita», debba ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. Con la conseguenza che, in linea di principio, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente» può ritenersi ammissibile «soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 80 del 2012, con richiamo della sentenza n. 293 del 2010).

5.- Ebbene, alla luce dei richiamati rilievi, emerge con evidenza che la disciplina oggetto di censura - sotto numerosi profili "rivoluzionaria" sul piano del sistema civilistico vigente - si presenti del tutto priva di "copertura" da parte della legge di delegazione: in riferimento sia al relativo ambito oggettivo, sia alla sua riconducibilità agli stessi obiettivi perseguiti dalla delega.

Con la legge n. 42 del 2009, infatti - come emblematicamente enunciato dalla disposizione programmatica di cui all'art. 1, comma 1 -, il Parlamento ha inteso introdurre «disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese». Accanto a ciò, l'obiettivo dichiarato è quello di disciplinare «i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni», dettando «norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale».

Del tutto coerenti appaiono, quindi, «oggetto e finalità» della delega definiti dall'art. 2 della legge, ove si precisa, appunto, che l'esercizio della funzione legislativa è conferito «al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica».

Si tratta, dunque, di un ambito normativo rispetto al quale il tema di cui alla disciplina denunciata risulta del tutto estraneo, essendo questa destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi, pur previste ed espressamente sanzionate nella disciplina tributaria di settore.



La tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui un principio della delega sarebbe ricavabile dall'art. 26 della legge, in tema di contrasto all'evasione fiscale, che -specificando quanto previsto all'art. 2, comma 2, lettera d) - evoca, al comma 1, lettera b) «forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito» non può ritenersi condivisibile.

Il tema della lotta all'evasione fiscale, che costituisce un chiaro obiettivo dell'intervento normativo in discorso, non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle «forme premiali» anzidette può ritenersi in alcun modo correlabile con il singolare meccanismo "sanzionatorio" oggetto di censura.

Del resto - e come puntualmente messo in evidenza dai giudici a quibus - nella citata legge di delegazione si formula un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, secondo il quale - nel richiamare (art. 2, comma 2, lettera c), «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso» (compresi, dunque, i profili di carattere sanzionatorio ed i "rimedi" tecnici tesi a portare ad emersione cespiti o redditi assoggettabili ad imposizione) - espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212». Statuto che, a sua volta, come ricordato, prevede, all'art. 10, comma 3, ultimo periodo, che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»: con l'ovvia conseguenza che, tanto più, la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione - per factum principis - quanto a canone e a durata.

Né appare superfluo aggiungere che gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano nella specie totalmente negletti, operando la denunciata "sostituzione" contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto.

6.- Le ragioni esposte con particolare riferimento a quanto previsto al comma 8 dell'art. 3 valgono, naturalmente, anche per quanto previsto al comma 9 del medesimo art. 3.

Le disposizioni denunciate devono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità prospettati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale);

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 76 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, sezione distaccata di Ostia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2014
(della Regione autonoma della Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome, per gli anni 2015, 2016 e 2017, assicurano a valere sui risparmi connessi alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica indicate - Determinazione del contributo dovuto dagli enti locali per gli anni 2016 e 2017 - Individuazione degli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna Autonomia speciale - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata predeterminazione unilaterale dell'accordo tra le Regioni ad autonomia speciale e il MEF sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni medesime - Violazione del principio consensualistico - Violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale - Lesione delle prerogative costituzionali e statutarie in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali - Contrasto con le relative norme di attuazione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 429 e 499, quest'ultimo modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 5, 120, 117, comma terzo, e 119, questi ultimi in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e lett. b), 3, primo comma, lett. f), 48-bis e 50; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1; legge 26 novembre 1981, n. 690.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Lesione della potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e della potestà legislativa di integrazione e di attuazione in materia di finanze regionali e comunali e in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Limitazione e compressione dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale in materia sanitaria posto che la ricorrente provvede al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio - Denunciata previsione di un meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi comportante il mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie per le modificazioni dell'ordinamento finanziario regionale - Violazione del principio di leale collaborazione a fronte dell'inosservanza del principio dell'accordo - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120, 117, comma terzo, 119, questi ultimi in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 4, 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320, art. 1; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico - Riserva all'Erario delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge n. 138 del 2011 e dal decreto-legge n. 201 del 2011 per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Previsione che con decreto del MEF, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali interessati, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata definizione unilaterale delle modalità di individuazione del maggior gettito, a prescindere dal raggiungimento di un accordo con la Regione ricorrente - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie - Violazione del principio pattizio - Contrasto con le norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508, in combinato disposto con il comma 510 del medesimo articolo.
- Costituzione, artt. 5, 120, 117, comma terzo, e 119, questi ultimi in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro - Previsione che gli importi indicati per ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciata definizione in via unilaterale della misura delle entità finanziarie gravanti sulla ricorrente - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie per le modificazioni dell'ordinamento finanziario regionale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 526 e 527.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disciplina del nuovo Fondo di solidarietà comunale - Modalità dei relativi "riversamenti", con richiamo all'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 (già impugnato dalla Regione Valle D'Aosta con il ricorso n. 38 del 2012) - Accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, del maggior gettito derivante dall'aliquota di base dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13, comma 6, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Ricorso della Regione Valle D'Aosta - Denunciato mancato rispetto delle garanzie procedurali statutarie con riguardo alla disciplina relativa alle modalità di compartecipazione della Regione ai tributi erariali - Violazione delle competenze statutarie in materia finanziaria - Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, posto che il suddetto accantonamento è immediatamente disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729, lett. h), secondo periodo [recte: lett. e), sostitutivo dell'art. 1, comma 380, lett. h), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in particolare, secondo periodo].
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e lett. b), 3, primo comma, lett. f), 12 e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

Ricorso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 133 del 7 febbraio 2014, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (C.F.: MRNFNC73D28H501U; PEC: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio, ricorrente;



Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», pubblicata nel supplemento ordinario n. 87 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 27 dicembre 2013, limitatamente all'art. 1, commi 429, 481, 499, 508, 510, 526, 527, 711, 712, 723, 725, 727, 729, lett. *h*), secondo periodo.

FATTO

1. La legge 27 dicembre 2013, n. 147, pubblicata sul supplemento ordinario n. 87 alla *G.U.* della Repubblica italiana n. 302 del 27 dicembre 2013, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

2. Molte delle norme contenute nella citata legge, tuttavia, incidono indebitamente su sfere di competenza costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione Valle d'Aosta, ledendone l'autonomia legislativa, finanziaria ed organizzativa.

Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni normative:

art. 1, comma 429, nella parte in cui prevede, con riferimento agli anni 2015, 2016 e 2017, un ulteriore contributo finanziario a carico della ricorrente e dei Comuni ricadenti sul suo territorio, imponendo un risparmio di spesa pari a complessivi euro 344 milioni, per le Regioni e le Province autonome, e a complessivi euro 275 milioni, per gli enti locali comunali. Tali importi derivano, secondo il dettato normativo, dalle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica adottate sulla base degli «indirizzi» del Comitato interministeriale di cui all'art. 49-*bis*, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, come modificato in legge.

Per quel che più interessa in questa sede, per espressa previsione legislativa l'importo complessivo del contributo finanziario dovrà essere conteggiato ai fini della determinazione dell'«obiettivo in termini di competenza eurocompatibile» di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 («Legge di stabilità 2013»).

In proposito è bene sin d'ora precisare che tale ultima disposizione, sulla quale si tornerà ampiamente nel prosieguo, è già stata impugnata dinanzi a codesta ecc.ma Corte dalla Regione Valle d'Aosta con ricorso n.r.g. 24 del 2013, da intendersi in questa sede integralmente richiamato e trascritto;

art. 1, comma 481, nella parte in cui stabilisce che il livello del finanziamento del Servizio Sanitario nazionale (SSN) è ridotto di euro 540 milioni per l'anno 2015 ed euro 610 milioni a decorrere dall'anno 2016.

La norma precisa, con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, che queste ultime «assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e che «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27», l'importo del concorso finanziario «è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali»;

art. 1 comma 499, nella parte in cui modifica testualmente il già censurato comma 454 dell'art. 1, della legge n. 228 del 2012 e, in particolare, la lett. *d*) di tale disposizione, individuando — ai fini della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile» — gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna Autonomia speciale, quantificati, per quanto attiene alla Valle d'Aosta, in euro 7 milioni per l'anno 2014, ed euro 9 milioni per gli anni 2015 e 2017;

art. 1, comma 508, in combinato disposto con il successivo comma 510, laddove detta la disciplina del concorso finanziario delle Regioni a Statuto speciale all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, prevedendo che: «le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico».

Ciò, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico nel rispetto dei parametri stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governante nell'Unione economica e monetaria (c.d. «Fiscal compact»).

Il citato comma 510 aggiunge, con esclusivo riguardo Valle d'Aosta, che: «In applicazione dell'articolo 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690, per la Regione Valle d'Aosta si provvede per ciascun esercizio finanziario all'individuazione del maggior gettito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Presidente della giunta



regionale», precisando che «in caso di mancata intesa entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui al comma 508, e fino alla conclusione dell'intesa stessa, per la Regione Valle d'Aosta si provvede in via amministrativa con i medesimi criteri individuati per le altre autonomie speciali»;

art. 1, comma 526, nella parte in cui impone alle Regioni speciali, per l'anno 2014, di concorrere ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, per l'importo complessivo di 240 milioni di euro, nel rispetto delle «procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», specificando che «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27», il contributo finanziario del concorso «è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna Regione a statuto .recale e Provincia autonoma, nella tabella» ivi indicata (l'accantonamento a carico della Valle d'Aosta ammonta ad euro 5,54 milioni);

art. 1, comma 527, nella misura in cui prevede che gli importi indicati nella tabella di cui al comma precedente possono formare oggetto di modifica, «a invarianza di concorso complessivo», mediante un apposito accordo da sancire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2014, accordo il cui contenuto dovrà essere recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze;

art. 1, commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729, lettera *h*), secondo periodo, nella parte in cui, nel dettare la disciplina del nuovo Fondo di solidarietà comunale e delle modalità con le quali i diversi livelli di governo dovranno procedere ai relativi «riversamenti», richiamano, per confermarne l'applicazione, l'articolo 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011 — già oggetto di impugnazione ad opera della Valle con ricorso pendente dinanzi a codesta ecc.ma Corte e recante n.r.g. 38/2012.

Quest'ultimo articolo prevede, come noto, che «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel proprio territorio «relativamente all'aliquota di base dell'imposta municipale propria stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del d.l. n. 201/2011. Inoltre, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, della legge delega, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi ai tributi erariali».

3. Tutto ciò premesso, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione delle proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto della richiamata disciplina statale, impugna l'art. 1, commi 429, 481, 499, 508, 510, 526, 527, 711, 712, 723, 725, 727, 729, lett. *h*), secondo periodo, della legge n. 147 del 2013, in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di

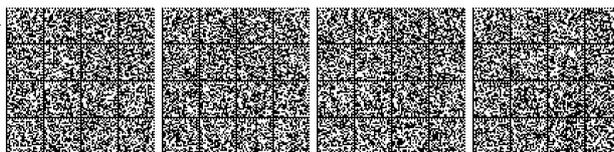
DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 429 e 499 della legge n. 147 del 2013, per violazione del principio pattizio, della particolare autonomia finanziaria e organizzativa valdostana, nonché del principio costituzionale di leale collaborazione.

1. L'art. 1, comma 429, della legge impugnata dispone, con riferimento agli anni 2015, 2016 e 2017, che le Regioni e Province autonome sono tenute ad assicurare un ulteriore risparmio di spesa pari a complessivi euro 344 milioni. Allo stesso modo, gli enti locali sono chiamati a garantire, per gli anni 2016 e 2017, «un contributo di 275 milioni di euro».

La medesima disposizione precisa che i predetti importi discendono dalle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica adottate sulla base degli «indirizzi» del Comitato interministeriale di cui all'art. 49-*bis*, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013. Inoltre, la norma impugnata prevede — per quel che più rileva — che tali somme vanno ad incidere sulla determinazione dell'«obiettivo in termini di competenza eurocompatibile» di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

2. Per comprendere a pieno la portata lesiva della citata disposizione, è opportuno richiamare preliminarmente il contenuto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 («Legge di stabilità 2013»), cui la stessa fa espresso rinvio.



Con tale ultima previsione il legislatore ha, tra l'altro, rideterminato i meccanismi del patto di stabilità, prevenendo, a tale specifico riguardo, che la definizione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica «in termini di competenza eurocompatibile» debba avvenire, a garanzia delle particolari prerogative delle Regioni a Statuto speciale, mediante un accordo da siglare tra le medesime Autonomie speciali e il Ministero dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016. (1)

3. Il gravato comma 429 dell'art. 1, legge n. 147 del 2013, tuttavia, ha l'effetto di svuotare integralmente la portata garantistica della precedente disciplina normativa, nei termini che di seguito ci si avvia ad esporre.

Il legislatore statale, infatti, nella misura in cui individua unilateralmente le entità finanziarie da conteggiare ai fini della definizione dell'obiettivo di patto, anche con riguardo agli enti locali ricadenti sul territorio regionale, finisce per predeterminare unilateralmente il contenuto del menzionato accordo con il MEF, sostituendosi in maniera indebita alla Regione ricorrente.

La *ratio* sottesa alla previsione dell'accordo, infatti, è quella di consentire alla Valle di concordare fattivamente le modalità del proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Di converso, la norma impugnata — stabilendo indebitamente in che modo debba essere individuato il contributo finanziario complessivo della Regione alla manovra e quali somme andranno ad incidere sulla determinazione dell'«obiettivo in termini di competenza eurocompatibile» — svislisce radicalmente la funzione dell'accordo, predeterminandone essa stessa, in ultima analisi, il relativo contenuto.

Ciò determina, conseguentemente, la violazione della particolare autonomia di cui la Regione gode in virtù del proprio Statuto speciale e del dettato costituzionale, con significativa, ulteriore, riduzione della capacità di spesa regionale.

Se è vero, infatti, che grava su quest'ultima, come pure sulle altre Autonomie speciali, l'obbligo di partecipare all'azione di risanamento della finanza pubblica, è altrettanto vero che tale obbligo «deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria» di cui detti Enti godono in forza dei rispettivi Statuti (Corte cost., sent. n. 82 del 2007).

«Espressione» di tale autonomia, secondo quanto chiaramente evidenziato da codesta ecc.ma Corte, è «la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze», previsione introdotta per la prima volta dalla legge n. 449 del 1997 e «riprodotta in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate», la quale risulta strettamente funzionale all'«esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria» delle Autonomie speciali (sul punto, ancora, Corte cost., sent. n. 82 del 2007).

Non vi è dubbio, pertanto, come sotto i profili appena esposti il censurato comma 429 si mostri manifestamente lesivo delle prerogative costituzionali e statutarie valdostane, trattandosi di norma che, giova ribadirlo, predetermina i contenuti dell'accordo con il MEF, la cui definizione, al contrario, spetterebbe alla Regione ricorrente a tutela della propria specialità.

4. Lo Statuto, infatti, garantisce alla Valle la potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali, attribuendo in via esclusiva alle norme di attuazione, adottate nel rispetto delle procedure di cui all'art. 48-*bis*, la disciplina dei predetti ambiti materiali.

È evidente, pertanto, come la norma censurata violi, anzitutto, l'art. 48-*bis*, dello Statuto speciale — posto a presidio delle «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione» — secondo il quale, come noto, eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutaria possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle.

5. La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma nell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto valdostano, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere «modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48- bis del medesimo statuto speciale». Da ciò consegue, pertanto, che gli ambiti materiali sui quali la norma statale pretende di incidere — riservati, come detto, alla normativa di attuazione statutaria di cui alla citata legge n. 690 del 1981 — non avrebbero potuto essere sottratti, come invece è accaduto nel caso di specie, al necessario rispetto del principio pattizio.

6. In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare:

i) che «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle» (Corte cost., sent. n. 133 del 2010);

(1) La norma in questione, preme ribadirlo, è stata impugnata dalla Regione Valle d'Aosta dinanzi a codesta ecc.ma Corte con ricorso n. 24 del 2013 — tutt'ora pendente e da intendersi in questa sede richiamato e trascritto — nella parte in cui consente allo Stato, anche nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo con il MEF, di provvedere comunque, in via unilaterale, alla «rimodulazione» del patto.



ii) che i meccanismi di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni ad autonomia speciale, devono essere sorretti dal principio consensualistico, «dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi» (Corte cost., sentt. nn. 353 del 2004, 169 del 2007, 82 del 2007).

7. Ora, le menzionate violazioni si riflettono in maniera diretta e immediata sulla particolare autonomia finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

Il riferimento è, nello specifico, all'art. 2, comma 1, dello Statuto speciale, le cui lettere *a*) e *b*) attribuiscono rispettivamente alla Regione ricorrente la potestà legislativa nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Voce quest'ultima, che, come rilevato da questa Corte, comprende «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato», anche con riferimento agli enti locali regionali (*cf.*: Corte cost., sent. n. 107 del 1970).

Parimenti leso risulta l'art. 3, comma 1, lett. *f*), del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 (ugualmente lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale.

8. Per le stesse ragioni deve ritenersi violato, inoltre, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il cui rispetto si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Si consideri, del resto, che in tale ambito sono stati del tutto vanificati, per effetto della norma impugnata, i previsti meccanismi di coinvolgimento diretto della Valle nella determinazione dell'importo dell'obiettivo di patto.

Sul punto codesta ecc.ma Corte ha più volte ribadito che: «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*: Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*: Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004).

9. Considerazioni in tutto analoghe a quelle appena svolte, devono valere anche con riguardo al gravato comma 499 del medesimo articolo, il quale ha modificato il richiamato comma 454 dell'art. 1, legge n. 228 del 2012 («Legge di stabilità 2013»), e, in particolare, la sua lettera *d*) — già oggetto, come ricordato, di impugnativa ad opera della Valle d'Aosta.

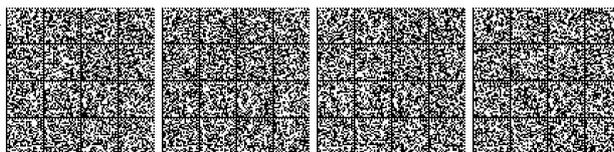
Più in particolare, la norma impugnata — che ha la funzione di specificare il contenuto della citata lettera *d*) — individua in maniera puntuale gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna Autonoma speciale (sempre ai fini della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile»), quantificandoli, a carico della Regione ricorrente, in euro 7 milioni per l'anno 2014 e euro 9 milioni per gli anni 2015 e 2017.

10. Non occorrono, allora, defatiganti argomentazioni per dimostrare l'incostituzionalità di siffatta previsione normativa, tenuto conto che la stessa quantifica l'obiettivo di patto in via unilaterale e in mancanza dell'accordo con la Valle, determinando, esattamente al pari del già impugnato comma 429, uno svuotamento dei contenuti del previsto accordo annuale con il MEF.

Ciò comporta, anche in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., un'evidente compressione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, garantita dai richiamati articoli 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lett. *f*), 48-*bis* e 50 dello Statuto e delle relative norme di attuazione, con particolare riferimento a quelle di cui alla legge n. 690/1981, nonché una significativa e ulteriore riduzione della capacità di spesa regionale, anche in violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., letti congiuntamente all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

Si insiste, pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 429 e 499 della legge n. 147 del 2013, sotto tutti i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

II — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 481, della legge n. 147 del 2013, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione Valle d'Aosta dagli articoli 2, comma 1, lett. a); 3, comma 1, lett. f) e lett. l); 12; 48-bis e 50 dello Statuto speciale (l. cost. n. 4/1948), nonché per violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e della normativa di attuazione statutaria di cui alle leggi nn. 724/1994 e n. 690/1981. Violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.



1. L'art. 1, comma 481, della legge n. 147 del 2013 impone, come rilevato in narrativa, una riduzione del fabbisogno finanziario del Servizio Sanitario nazionale, stabilendo, in particolare, che il predetto finanziamento è ridotto di euro 540 milioni per l'anno 2015 ed euro 610 milioni a decorrere dall'anno 2016.

La disposizione gravata precisa, poi, con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, che queste ultime: «assicurano concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e che «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27», l'importo del concorso finanziario «è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

2. Ebbene, nella misura in cui la norma di cui si discute impone alla Valle di concorrere alla riduzione del fabbisogno del SSN, la stessa risulta manifestamente lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale. Infatti, come già rilevato in precedenza, la ricorrente gode, in virtù dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto, della potestà legislativa in materia di «ordinamento contabile», mentre l'art. 3, comma 1, riconosce all'Ente, alle lett. f) e l), la potestà legislativa di integrazione e di attuazione tanto in materia di «finanze regionali e comunali», quanto in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica».

L'art. 4 dello Statuto, dal canto suo, attribuisce alla Regione il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative, mentre l'art. 12, garantisce alla Valle, oltre al gettito delle entrate proprie, anche una quota dei tributi erariali.

3. In attuazione delle menzionate previsioni statutarie è stata approvata la legge n. 724 del 1994, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», i cui articoli 34 e 36 prevedono espressamente che la Regione ricorrente provvede al finanziamento del Servizio Sanitario senza oneri a carico del bilancio statale.

Alla luce del descritto quadro normativo è evidente, pertanto, che il legislatore statale non aveva alcun titolo per imporre alla Valle di partecipare alla predetta manovra e che, così facendo, sono stati gravemente violati i parametri statutari più sopra evocati.

La Valle, infatti, assicura il finanziamento del Servizio Sanitario regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, ed eventuali economie di spesa derivanti dall'intervento statale non potrebbero che essere esclusivamente destinate ad interventi relativi al settore sanitario regionale.

Peraltro, codesta ecc.ma Corte ha affermato più volte che lo Stato non ha «alcun titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» nelle ipotesi, quale quella di cui si discute, in cui lo stesso «non concorra al finanziamento della spesa sanitaria» (cfr., tra le altre, sentt. nn. 133 del 2010, 341 del 2009).

Ciò determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, l'illegittimità della disciplina gravata anche in riferimento agli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., letti in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2011, tenuto conto che l'intervento statale comporta — in assenza di qualsivoglia titolo competenziale — una intollerabile limitazione e compressione dell'autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria.

4. Le lamentate lesioni delle prerogative costituzionali e statutarie di cui la ricorrente è titolare risultano, peraltro, ulteriormente aggravate dal particolare meccanismo di concorso previsto a livello statale.

In maniera del tutto analoga a molteplici previsioni che l'hanno preceduto, il censurato comma 481 contempla, infatti, un meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», reiteratamente contestato dalla Regione ricorrente in quanto lesivo della propria autonomia finanziaria e organizzativa.

Tale meccanismo incide *jure imperii* sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo, i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

5. Ciò determina, in primo luogo, la violazione del già richiamato art. 48-bis dello Statuto speciale, per effetto del quale è preclusa allo Stato la possibilità di definire in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra.

Come sottolineato in precedenza, infatti, l'ordinamento finanziario della Regione, disciplinato dalla legge n. 690 del 1981, non può formare oggetto di modifiche se non attraverso «il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale», e dunque, nel rispetto delle particolari garanzie procedurali previste dalla norma statutaria (cfr. art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto valdostano) (Corte cost., sentt. nn. 241 del 2012, 133 del 2010).

Da ciò consegue, quindi, che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali — riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria — non avrebbe potuto essere modificata unilateralmente da parte del legislatore ordinario, con la conseguenza che la violazione dei richiamati parametri non può che riflettersi, ledendola, sulla speciale autonomia finanziaria e organizzativa valdostana, tutelata dai già citati articoli 2, comma 1, lettera a) e 3, comma 1, lett. f), 4 e 12 dello Statuto speciale, nonché dagli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2011.



6. Tali conclusioni trovano, peraltro, una chiara conferma nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le norme di attuazione, attesa la loro particolare competenza separata e riservata, «risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche Corte cost., sent. n. 206 del 1975).

È di tutta evidenza, dunque, che il gravato art. 1, comma 481, della legge n. 147 del 2013 — nella misura in cui impone alla Valle, nei termini più sopra chiariti, di concorrere alla riduzione del fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale e del relativo finanziamento — si mostra incostituzionale per lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale.

7. Le argomentazioni sinora svolte impongono di ritenere altresì violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., atteso che la «tecnica dell'accordo» — che dovrebbe permeare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la materia dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali — non può certo dirsi rispettata dalla normativa oggetto di censura (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sent. n. 74 del 2009).

8. L'illegittimità costituzionale del comma 481 è evidente, infine, anche con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., la quale ridonda in una menomazione delle sfere di autonomia organizzativa e finanziaria della Valle, ove si consideri che il predetto accantonamento è immediatamente disposto a favore dello Stato e senza alcuna limitazione temporale.

In proposito, infatti, la norma impugnata ha previsto che l'importo del concorso finanziario «è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» «fino all'emanazione delle norme di attuazione» di cui all'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale.

Successivamente, l'articolo 28, comma 4, del d.l. n. 201/2011, ha abrogato, il termine entro il quale si sarebbe dovuto provvedere all'adozione della predetta normativa di attuazione.

Conseguentemente il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo, in violazione dell'art. 3 Cost. e, corrispondentemente, delle descritte prerogative regionali.

III — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, in combinato disposto con il comma 510, della legge n. 147 del 2013, per violazione del principio pattizio, dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale, nonché degli articoli 5 e 120 Cost.

1. Parimenti incostituzionale si mostra la disciplina ricavabile dal combinato disposto di cui ai commi 508 e 510 dell'art. 1, della legge statale gravata. Per effetto della stessa è stato previsto il differimento — per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014 e, dunque, fino al 2018 — delle riserve all'erario delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del d.l. n. 138 del 2011 e del d.l. n. 201 del 2011 (decreto «Salva Italia»), come convertiti in legge.

2. Scendendo nel dettaglio, saranno riservate all'erario, sino al 2018, le maggiori entrate derivanti:

dal contributo di solidarietà (art. 2, d.l. n. 138 del 2011);

dall'incremento dell'aliquota IVA (art. 2, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, d.l. n. 138 del 2011);

dall'incremento dell'aliquota dell'accisa sui tabacchi lavorati e dalle maggiori entrate connesse ai giochi, ivi compreso il lotto (art. 3, del d.l. n. 138 del 2011);

dall'incremento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale (artt. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, del d.l. n. 138 del 2011);

dalla riserva in generale sulle maggiori entrate derivanti dal decreto (art. 36, del d.l. n. 138 del 2011);

dalla maggiorazione IRES (artt. 36-quinquies, 36-sexies, 36-septies, 36-octies, 36-nonies, d.l. n. 138 del 2011);

dall'aumento della platea dei contribuenti tenuti al versamento dell'addizionale all'imposta sul reddito delle società operanti nel settore energetico (art. 7, d.l. n. 138 del 2011).

3. Oltre alle predette maggiori entrate, tutte derivanti dall'applicazione del d.l. n. 138 del 2011, saranno riservate all'erario, per un ulteriore quinquennio, anche le maggiori entrate discendenti dall'applicazione del citato d.l. n. 201 del 2011 e, segnatamente:

quelle di cui all'art. 15 (incremento accise sui prodotti energetici);

quelle di cui all'art. 16, comma 1 (addizionale erariale della tassa automobilistica);

quelle di cui all'art. 16, commi da 2 a 10 (tassa annuale per le unità da diporto);

quelle di cui all'art. 16, comma 10-bis (imposta erariale sui voli dei passeggeri di aerotaxi e sui voli taxi effettuati tramite elicotteri);

quelle di cui all'art. 16, commi da 11 a 15-bis (imposta erariale sugli aeromobili privati);



- quelle di cui all'art. 16, comma 15-ter (rideterminazione dell'aliquota di accisa del tabacco da fumo);
- quelle di cui all'art. 18 (incremento aliquota IVA);
- quelle di cui all'art. 19, commi da 1 a 5 (incremento imposta di bollo su conti correnti, titoli, strumenti e prodotti finanziari);
- quelle di cui all'art. 19, commi da 6 a 12 (incremento imposta di bollo sulle attività finanziarie oggetto di emersione);
- quelle di cui all'art. 19, commi da 13 a 17 (imposta sul valore degli immobili situati all'estero);
- quelle di cui all'art. 19, commi da 18 a 23 (imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero);
- quelle di cui all'art. 48 (riserva in generale sulle maggiori entrate derivanti dal decreto).

4. Per espressa previsione legislativa, le menzionate maggiori entrate dovranno essere, poi, «interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico», al fine di garantirne la riduzione nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato europeo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge n. 114 del 2012 (cd. Fiscal compact) (art. 1, comma 510).

Il legislatore statale ha specificato, inoltre, che le modalità di individuazione del maggior gettito vanno fissate con apposito decreto del MEF, da adottare nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, sentiti i Presidenti delle Giunte regionali, precisando, con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, che: «in applicazione dell'art. 8, della legge 26 novembre 1981, n. 690, per la Regione Valle d'Aosta si provvede per ciascun esercizio finanziario all'individuazione del maggior gettito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con il Presidente della Giunta regionale. In caso di mancata intesa [...] e fino alla conclusione dell'intesa stessa, per la Regione Valle d'Aosta si provvede in via amministrativa con i medesimi criteri individuati per le altre Autonomie speciali» (art. 1, comma 508).

5. Poste tali premesse, il censurato comma 508, in combinato disposto con il successivo comma 510 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, lede le competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente, ponendosi in contrasto con le vigenti norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Valle d'Aosta, sotto una pluralità di profili.

Nella misura in cui, infatti, è stabilito che «in caso di mancata intesa» con il MEF e comunque «fino alla conclusione dell'intesa stessa», le modalità di individuazione del maggior gettito saranno definite, per la Valle d'Aosta, «in via amministrativa con i medesimi criteri individuali per le altre Autonomie speciali» — ossia in maniera unilaterale e a prescindere dal raggiungimento di un apposito accordo con la ricorrente — viene a configurarsi una macroscopica lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

Anche in tali fattispecie non risultano rispettate, infatti, le speciali garanzie procedurali poste dall'art. 48-bis dello Statuto a tutela delle «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione», con correlativa compressione delle sfere competenziali valdostane, già descritte nei paragrafi che precedono, di cui ai più volte evocati artt. 2, comma 1, lettere a), 3, comma 1, lett. f) e 12 dello Statuto speciale, nonché dagli artt. 117, comma 3 e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, nonché dalle relative norme di attuazione, specie quelle recate dalla legge n. 690 del 1981 («Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta»).

6. Sotto quest'ultimo versante, un discorso più approfondito merita l'art. 8, della legge n. 690, cui la disciplina statale gravata fa espresso rinvio.

Esso stabilisce, in particolare, che: «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato». Lo stesso articolo aggiunge, al secondo comma, che: «l'ammontare di cui al comma precedente è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale».

La richiamata disciplina non è stata peraltro modificata dal recente decreto legislativo n. 12 del 2011, che ha introdotto «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione», ed è, pertanto, tuttora vigente.

7. Ebbene, dalla lettura del citato art. 8 può agevolmente desumersi che in sede di attuazione dello Statuto valdostano, proprio al fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione, è stata prevista una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Valle da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, unicamente nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale.



Inoltre, le stesse norme di attuazione disciplinano apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento della Regione: il comma 2 dell'art. 8, infatti, attribuisce tale determinazione ad un decreto del MEF da adottarsi d'intesa con il Presidente della Regione.

8. Alla luce delle considerazioni che precedono, è evidente come il censurato comma 508, letto in combinato disposto con il successivo comma 510, violi l'art. 8, della legge n. 690 del 1981, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale.

Quanto al piano procedimentale, l'aver stabilito che, anche laddove non venisse raggiunto l'accordo con il MEF, lo Stato provvederà comunque a quantificare unilateralmente le predette riserve, determina una violazione del principio pattizio di cui al richiamato art. 8, comma 2, il quale deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.

Sotto il profilo sostanziale, si tenga presente che mentre l'art. 8 ammette l'eventualità di contabilizzare riserve al patrimonio erariale solo ove le stesse siano destinate alla «copertura di nuove o maggiori spese che sotto da effettuare a carico del bilancio statale, nel caso di specie, diversamente, le riserve sono strumentali alla copertura «degli oneri per il servizio del debito pubblico [...] al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso» in ragione degli impegni assunti dall'Italia a livello europeo.

Non vi è dubbio, pertanto, che la disciplina impugnata dispone una riserva all'Erario che travalica le ipotesi contemplate dall'art. 8, comprimendo indebitamente l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente e contrastando, peraltro, con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la legge ordinaria non può derogare «al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali» (Corte cost., sent. n. 241 del 2012).

Sia consentito rilevare, inoltre, che il riferimento operato dal legislatore nazionale alla necessità di raggiungere il pareggio di bilancio e di rispettare gli obiettivi concordati in sede europea si configura, come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale, del tutto generico, «perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio» (cfr., sent. n. 241 del 2012).

È evidente, dunque, come la «destinazione» delle riserve derivanti dal censurato comma 508, letto in combinato disposto con il comma 510, risulti altresì del tutto generica, ancora in violazione dell'evocata norma statutaria, che individua in maniera puntuale l'ipotesi in cui è ammessa la riserva all'Erario.

9. Sempre in argomento è bene precisare, poi, che le «maggiori entrate» previste dai più sopra citati decreti-legge nn. 138 del 2011 e 201 del 2011, le quali costituiscono «proventi» il cui gettito spetta alla Valle, secondo le modalità e nella misura stabilita dalle norme statutarie valdostane, sono quelle di cui agli articoli:

- 2, comma 1, lett. a), legge n. 690 del 1981 (imposta sul reddito delle persone fisiche);
- 2, comma 1, lett. b), legge n. 690 del 1981 (imposta sul reddito delle società);
- 2, comma 1, lett. c), legge n. 690 del 1981 (ritenute su interessi e redditi da capitale);
- 2, comma 1, lett. e), legge n. 690 del 1981 (ritenute sui premi e sulle vincite);
- 2, comma 2, legge n. 690 del 1981 (imposta sul valore aggiunto);
- 3, comma 1, lett. b), legge n. 690 del 1981 (imposta di bollo);
- 4, comma 2, lett. a), legge n. 690 del 1981 (accisa sui prodotti energetici);
- 4, comma 2, lett. d), legge n. 690 del 1981 (proventi sul lotto);
- 4, comma 2, lett. e), legge n. 690 del 1981 (accisa sui tabacchi);
- 4, comma 3, legge n. 690 del 1981 (compartecipazione al gettito di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale);
- 5, comma 6, legge n. 690 del 1981 (tasse automobilistiche).

10. Fermi restando i rilievi suesposti, deve ritenersi violato, infine, anche il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., atteso che le norme impuginate vanificano completamente i previsti meccanismi di coinvolgimento diretto della Valle nella determinazione delle riserve finanziarie (cfr., Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004).

Si insiste, pertanto, alla luce di quanto sin qui dedotto, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina recata dal combinato disposto di cui ai commi 508 e 510 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, sotto tutti i profili dinanzi evidenziati.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, per violazione del principio pattizio, dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale, del principio di ragionevolezza, nonché degli articoli 5 e 120 Cost.



1. Devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi anche i commi 526 e 527 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013.

2. La prima delle richiamate disposizioni impone alla Valle «un ulteriore concorso» agli obiettivi di finanza pubblica, fissato, per l'anno 2014, in complessivi euro 5,54, precisando che il predetto concorso debba avvenire «con le procedure previste dall'art. 27, della legge n. 42 del 2009», e che sino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, della legge delega, l'importo del contributo finanziario «è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

L'art. 1, comma 527 dispone, d'altro canto, che l'importo del concorso può essere modificato, «a invarianza di concorso complessivo», mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, e da recepire «con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze».

3. Ciò posto, la disciplina recata dalle norme gravate è manifestamente illegittima ove si consideri che, ancora una volta, il legislatore statale pretende di definire in via unilaterale e in violazione della «tecnica dell'accordo», la misura puntuale delle entità finanziarie gravanti sulla Regione ricorrente (Corte cost., sent. n. 74 del 2009).

Lo stesso legislatore, inoltre, da un lato contempla la possibilità di modificare gli importi del concorso finanziario attraverso un accordo sostitutivo da siglare tra tutte le Autonomie speciali, dall'altro impone, in maniera del tutto irragionevole, che il raggiungimento di siffatto accordo debba avvenire entro il 31 gennaio 2014, ossia nel rispetto di un termine e eccessivamente breve.

4. È chiaro, allora, che le norme gravate sono tali da violare non solo il principio di ragionevolezza e di leale collaborazione di cui agli articoli 3, 5 e 120 Cost., ma determinano contemporaneamente una intollerabile lesione dell'autonomia finanziaria della Valle, tutelata dagli artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. e, 12, 48-bis e 50 dello Statuto, nonché dalla relativa normativa di attuazione e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della legge n. 690/1981, la quale, come in più occasioni rammentato dalla Corte costituzionale, può essere modificata soltanto nel rispetto delle particolari procedure pattizie (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

La menzionata lesione risulta peraltro aggravata dalla circostanza che la misura complessiva dell'entità finanziaria imposta alla Regione immediatamente accantonata dallo Stato, «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», ossia sulla base di un meccanismo illegittimo, già descritto e ampiamente censurato dalla ricorrente (sul punto valgano, per brevità, le censure di incostituzionalità esposte alle pagine 14, 15, 16 e 17 del presente ricorso).

5. L'incostituzionalità dei commi 526 e 527 rileva, infine, anche in relazione all'art. 3 Cost., la cui violazione ridonda in una menomazione delle prerogative regionali, in ragione del fatto che il predetto accantonamento è immediatamente (e irragionevolmente) disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale, non esistendo, attualmente, alcun termine di legge entro il quale provvedere all'emanazione delle malie di attuazione di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729, lett. h) della legge n. 147 del 2013.

1. I commi 711, 712, 723, 725, 727 e 729, lett. h), dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, sono costituzionalmente illegittimi nella parte in cui, nel dettare la disciplina del nuovo Fondo di solidarietà comunale nonché le modalità attraverso cui i diversi livelli di governo dovranno provvedere ai relativi «riversamenti», richiamano, per confermarne l'applicazione, l'articolo 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011.

Tale disposizione, come evidenziato in narrativa, è già stata impugnata dalla Valle dinanzi a codesta Ecc.ma Corte con ricorso n. 38 del 2012 — da intendersi in questa sede richiamato e trascritto — tutt'ora pendente e in attesa di trattazione.

Quest'ultimo articolo prevede, come noto, che «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 27 della legge 3 maggio 2009, n. 42», le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel proprio territorio «relativamente all'aliquota di base dell'imposta municipale propria stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del d.l. n. 201/2011. Inoltre, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, della legge delega, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

2. Poste tali premesse, le disposizioni oggetto di censura, laddove reiterano la già gravata disciplina di cui al d.l. n. 201 del 2011, confermandone l'applicabilità alla Valle d'Aosta, e prevedendo, anche in questo caso, l'accantonamento, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, del maggior gettito derivante dall'aliquota di base dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13, comma 6, del citato d.l. n. 201 del 2011, finiscono per ledere l'autonomia finanziaria della Regione.



Infatti, la disciplina relativa alle modalità di compartecipazione della ricorrente ai tributi erariali è riservata, preme ribadirlo, alla normativa di attuazione di cui alla citata legge n. 690 del 1981 (si vedano, in particolare, gli articoli da 2 a 7 di tale legge), la quale non può essere modificata o derogata con legge ordinaria, rendendosi necessario, contrariamente a quanto avvenuto nel caso di specie, il rispetto delle particolari garanzie procedurali previste dall'art. 48-bis dello Statuto.

Tali violazioni si riflettono sulle particolari competenze di cui la Valle gode in virtù dei già richiamati artt. 2, comma primo, lettere a) e b), 3, comma primo, lettera f), 12, e 50 dello Statuto.

Parimenti lesi si mostrano i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione di cui agli articoli 3, 5 e 120 Cost., tenuto conto che il predetto accantonamento è immediatamente disposto a favore dello Stato e senza alcuna limitazione temporale.

P.Q.M.

Chiede a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», pubblicata nel supplemento ordinario n. 87 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 302 del 27 dicembre 2013, limitatamente all'art. 1, commi 429, 481, 499, 508, 510, 526, 527, 711, 712, 723, 725, 727, 729, lett. h), secondo periodo, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma 5, dello Statuto speciale, approvato con l. cost. n. 4/1948, e dalle relative norme di attuazione e, segnatamente, quelle di cui alle leggi nn. 690 del 1981 e 724 del 1994, nonché per violazione degli articoli 117, comma 3, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e per lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, 17 febbraio 2014

Prof. Avv. Francesco Saverio MARINI

14C00050

N. 8

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

- **Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Disposizioni afferenti la protezione civile - Imputazione dei rapporti attivi e passivi, dei procedimenti giurisdizionali pendenti nonché dei rapporti derivanti dalle dichiarazioni dei grandi eventi, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 - Previsione che, alla scadenza dello stato di emergenza, succedono a titolo universale le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti (comprese le Regioni), ove i soggetti nominati ai sensi del citato art. 5 siano rappresentanti delle stesse amministrazioni ed enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa statale nella materia concorrente della "protezione civile" - Lesione delle potestà legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie delle Regioni nonché del principio di sussidiarietà - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione dei principi di ragionevolezza, irretroattività della legge, certezza del diritto, legittimo affidamento, "parità delle armi", contraddittorio e giusto processo - Illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale - Lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dell'Amministrazione subentrante - Disparità di trattamento in danno degli enti i cui rappresentanti hanno svolto il ruolo di commissario delegato - Disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di successione a titolo particolare nei giudizi pendenti.**
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 111, (113), 117, commi primo, terzo e sesto, 118 e 119; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13.



Ricorso della Regione Lazio, con sede in 00145 Roma, Via Rosa Raimondi Garibaldi, n. 7, codice fiscale n. 80143490581, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale Nicola Zingaretti, giusta mandato a margine del presente atto rappresentata e difesa dall'Avv. Prof. Massimo Luciani (codice fiscale LCNMSM52L23H501G; fax: 06.90236029; PEC massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), presso il cui studio in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9, è elettivamente domiciliata;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in 00186 Roma, Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliata *ex lege*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87.

FATTO

1. - La legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87, si compone di un unico articolo, del quale fanno parte ben 749 commi. Detta legge, nei dettare le disposizioni di bilancio per il triennio 2014-2016, ha disciplinato una vasta pluralità di oggetti, tra i quali — per quanto qui interessa direttamente — la successione nei rapporti già intercorrenti fra i terzi e i soggetti deputati alla gestione di uno “stato di emergenza” ai sensi della legge n. 225 del 1992, di istituzione del servizio nazionale di protezione civile.

In particolare, l'art. 1, comma 422, della legge impugnata dispone che «Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».

La disposizione impugnata, nell'onerare altre Amministrazioni (tra le quali anche le Regioni e, dunque, la ricorrente) della successione nei rapporti (anche) passivi già facenti capo al Dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e nell'estendere ad altre Amministrazioni (tra cui, ancora una volta, anche la Regione ricorrente) la condizione di parte processuale di giudizi pendenti, è gravemente lesiva degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Lazio, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. - La disposizione impugnata prevede che, «alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24, febbraio 1992, n. 225, subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».



1.1. - La complessa oscurità della previsione impugnata necessita che si tenti di definirne, in via preliminare, gli ambiti di applicazione:

I «soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5» della legge n. 225 del 1992 sono i seguenti: a) i «commissari delegati» alla gestione dell'emergenza, di cui ai commi 4 e 4-bis; b) i soggetti investiti del potere di ordinanza di protezione civile in vece del Capo del dipartimento della protezione civile, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 5; c) laddove si propenda per un'interpretazione estensiva del rinvio all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, anche lo stesso Capo del Dipartimento della protezione civile istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

I soggetti ora menzionati, ai sensi dello stesso art. 5 della legge n. 225 del 2012, operano «al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) [della stessa legge n. 225 del 2012], ovvero nella loro imminenza», ossia nel caso di «calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

Di conseguenza, i «rapporti attivi e passivi» e i «procedimenti giurisdizionali pendenti» di cui si occupa il comma impugnato sono, anzitutto, quelli sorti e instaurati nello svolgimento delle funzioni confidate ai soggetti di cui sopra, nella gestione dello stato di emergenza (da fronteggiare con «mezzi e poteri straordinari») deliberato dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

1.1.1. - A questo proposito, deve essere segnalato che il testo della disposizione impugnata presenta un'ambiguità. Il legislatore statale ha previsto che le Amministrazioni diverse dal Dipartimento di protezione civile «subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, [...] già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992». La struttura della frase e l'approssimativo uso della punteggiatura fanno sì che non sia immediatamente comprensibile se il legislatore abbia inteso prevedere la successione solamente nei procedimenti giurisdizionali pendenti, oppure se il subentro sia relativo a tutti i rapporti attivi e passivi, anche sostanziali, compresi quelli dedotti in giudizio.

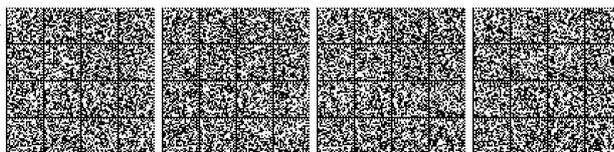
Ragioni di ordine logico e sistematico inducono a propendere per la seconda ipotesi. Anzitutto, non avrebbe propriamente senso parlare di «attività» e «passività» dei rapporti, laddove questi fossero esclusivamente quelli processuali, atteso che l'«attività» e la «passività» si predicano, logicamente, dei rapporti sostanziali. In secondo luogo, una volta che si disponga la successione in tutti i rapporti (attivi e passivi), sarebbe illogico limitarla a quelli processuali. In ogni caso, la stessa previsione della successione nei soli rapporti processuali è del tutto illegittima, come appresso - si confida - si dimostrerà.

1.1.2. - Tra i rapporti per i quali si dispone l'illegittima successione vi sono anche quelli «derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343». Il comma 5 dell'art. 5-bis del d.l. n. 343 del 2001, oggi abrogato dal comma 1 dell'art. 40-bis del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, faceva riferimento alla «dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile». Di conseguenza, se si vuole assegnare alla disposizione impugnata un «effetto utile», pare evidente che il legislatore statale abbia inteso identificare, evidentemente *ex post* e con efficacia sostanzialmente retroattiva, il centro d'imputazione dei rapporti relativi alla gestione dei c.d. «grandi eventi» già celebrati e gestiti dal Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (*hinc inde*, anche *DPC*).

1.1.3. - Infine, tenuti a subentrare al DPC sono in generale «le amministrazioni e gli enti» che sarebbero «ordinariamente competenti», nonché quelli «individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Il comma 4-ter ora menzionato prevede che, «Almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1-bis, il Capo del Dipartimento della protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza. Ferma in ogni caso l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi».

Il successivo comma 4-quater, poi, specifica che, «Con l'ordinanza di cui al comma 4-ter può essere individuato, nell'ambito dell'amministrazione pubblica competente a coordinare gli interventi, il soggetto cui viene intestata la contabilità speciale appositamente aperta per l'emergenza in questione, per la prosecuzione della gestione operativa della stessa, per un periodo di tempo determinato ai fini del completamento degli interventi previsti dalle ordinanze adottate ai sensi dei commi 2 e 4-ter. Per gli ulteriori interventi da realizzare secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, le risorse ivi giacenti sono trasferite alla regione o all'ente locale ordinariamente competente ovvero, ove si tratti di altra amministrazione, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione».



2. - Come si evince dalla lettura delle disposizioni impugnate e di quelle cui ivi si rinvia, il comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 regola l'imputazione dei rapporti sorti in ragione della gestione di una grave emergenza che necessita l'impiego di mezzi e poteri straordinari, che la legge, in via istituzionale, confida al DPC. Del tutto estraneo al presente giudizio, dunque, è l'esercizio in via sostitutiva dell'ordinaria gestione di funzioni pubbliche che l'ordinamento attribuisce agli enti territoriali autonomi (e in particolare alle Regioni).

Al contrario, l'intervento dello Stato e il ricorso ai mezzi e ai poteri straordinari previsti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992 non sottendono un giudizio negativo sull'operato della Regione, sia pure di tipo omissivo, ma si giustificano solo in ragione dell'eccezionalità dell'evento cui si collegano. Le funzioni esercitate dal Capo del Dipartimento della protezione civile e dai commissari delegati di cui ci si sia avvalsi ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992, conseguentemente, non sostituiscono le ordinarie funzioni normative ed amministrative demandate alle Regioni, ma a queste si sovrappongono, e soltanto per la durata dello stato di emergenza.

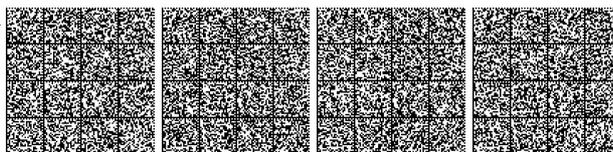
A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte, pronunciandosi sulla possibile lesione delle funzioni regionali o degli enti locali da parte dell'art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992, ha affermato che "tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo". Codesto Ecc.mo Collegio ha altresì sottolineato che "la nomina dei commissari delegati è consentita nelle ipotesi indicate dall'art. 2, lett. c), cioè quando si verificano eventi calamitosi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari [...] Nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati [...] Allo stesso modo risulta giustificato che, nelle ipotesi già considerate o comunque quando la natura e l'estensione dell'evento comportano l'intervento coordinato di più enti ed amministrazioni, il prefetto assuma la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale ed eserciti tutte le altre funzioni demandategli dall'art. 14. Non risulta irrazionale infatti che, di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali per l'uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente, coordinando l'azione di tutti gli organismi implicati, né risulta irrazionale che tali autorità siano individuate in quelle statali, tenuto conto del coinvolgimento nella emergenza di amministrazioni di ogni livello, incluso per l'appunto quello centrale" (sent. n. 418 del 1992).

La gestione delle emergenze in cui si inserisce la disposizione censurata, dunque, attiene al dominio dello Stato. A riprova del fatto che i commissari delegati operano nell'esercizio di una competenza prettamente governativa, del resto, sta il dato che l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, come già accennato, limita il proprio ambito di applicazione alle sole ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), ovvero alle ipotesi più gravi di "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo", che non "possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria" (art. 2, comma 1, lett. a)), né con "l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria" (art. 2, comma 1, lett. b)).

2.2. - Nel peculiare meccanismo previsto dalla legge sulla protezione civile, dunque, non è possibile rinvenire un'ipotesi di "sostituzione" del Governo nei confronti degli organi delle autonomie ordinariamente competenti, in quanto, a ben vedere, lungi dal "sostituirsi" nell'esercizio di una o più funzioni regionali (a seguito, ad esempio, dell'inadempimento o dell'inerzia della Regione), il Governo è chiamato a svolgere una funzione sua propria, quella della cura dell'emergenza, che non modifica, ma si sovrappone a quelle regionali e fatalmente le interseca.

Vale, sul punto, ancora l'attenta giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte, nella quale si è chiarito che "indipendentemente dal loro (più o meno delimitato) ambito territoriale di efficacia, i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte" (sent. n. 237 del 2007). Su tali basi, si è affermato che "costituisce una precipita competenza del Governo — come ribadito da questa Corte nella sentenza n. 284 del 2006 — quella di «disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera c)» (così ancora la sent. n. 237 del 2007).

2.3. - Quanto sin qui affermato trova conferma nei tipi di atti e negli strumenti finanziari che la legge assicura al DPC nella gestione dell'emergenza. Quanto ai primi, ci si riferisce alle ordinanze di protezione civile, che possono avere anche efficacia derogatoria della legge (art. 5, comma 5, della legge n. 225 del 1992). Quanto ai secondi, il DPC ha accesso al Fondo per la protezione civile e, ciò che più conta, al Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Si tratta di mezzi sconosciuti agli enti territoriali e che sono nell'esclusiva disponibilità dello Stato, approntati dall'ordinamento per consentire al Governo, e per esso al DPC, di intervenire nella gestione delle emergenze.



3. - Si è visto nei precedenti paragrafi che le disposizioni impugnate impongono alle Amministrazioni diverse da quelle competenti alla gestione dell'emergenza di subentrare nei rapporti nati dalla gestione di una funzione pubblica (la cura delle emergenze maggiori) che è di esclusiva spettanza statale e che — per quanto più interessa in questa sede — non comporta l'esercizio sostitutivo di competenze regionali.

Tutto ciò considerato, la lesione degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della ricorrente risulta evidente.

3.1. - Anzitutto, il complesso di disposizioni in esame esorbita dai confini delimitati dall'art. 117, comma 3, Cost., che attribuisce la materia "protezione civile" alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Non compete, infatti, allo Stato imputare ad altre Amministrazioni gli effetti dei rapporti attivi e passivi e dei procedimenti giudiziari pendenti, sorti in ragione della gestione di uno stato d'emergenza, così scaricandone la responsabilità e i costi ad essa conseguenti sui soggetti che non ne sono stati responsabili.

Si è visto, infatti, che la legge impugnata non concerne gli "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria" (art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 225 del 2012), né gli "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria" (art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 225 del 2012), bensì "calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo" (art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 2012).

Si tratta, dunque, di interventi straordinari, che, per la gravità degli eventi cui far fronte, non possono in alcun caso essere compiuti dagli enti territoriali, nemmeno in forma coordinata, sicché la legge dispone l'intervento diretto (si ripete: non sostitutivo) dell'Amministrazione statale al fine di fronteggiare l'emergenza.

Ciò considerato, è del tutto evidente che i rapporti giuridici sorti in ragione della gestione di un'emergenza così acuta, cui non si può far fronte da parte degli enti territoriali, non possono che essere imputati allo Stato.

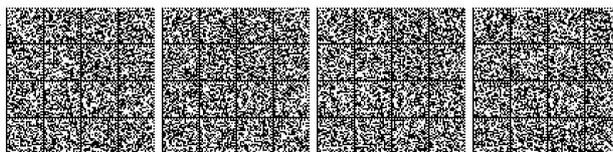
Né, si badi, può essere qui invocato il principio "*cuius commoda eius et incommoda*" (di cui è nota l'applicazione anche nei rapporti di natura pubblicistica: v. Cons. Stato, Sez. VI, sentt. 7 marzo 2008, n. 1005; 5 aprile 2006, n. 1775; CGA Reg. Sicilia, sent. 29 luglio 2013, n. 677). Come si è sopra indicato, lo Stato, nell'affrontare le emergenze ex art. 2, comma 1, lett. c), della l. n. 225 del 2012, non interviene né in forma sostitutiva né in forma suppletiva o integrativa rispetto agli enti territoriali, proprio perché si tratta di eventi che sono in via immediata e diretta affidati alla gestione dello Stato e che non potrebbero in alcun modo essere affrontati dalle Regioni o dalle altre Amministrazioni territoriali. E, come la Corte ha chiarito nell'arresto sopra ricordato, l'interesse a che le emergenze siano fronteggiate non è delle popolazioni di volta in volta colpite, bensì nazionale, per la semplice ragione che gli eventi calamitosi possono toccare l'intero territorio del Paese. Di qui l'erroneità dell'ipotesi che all'interesse "locale" consegua direttamente la successiva attribuzione "locale" dei rapporti sorti in forza dell'emergenza.

È, dunque, evidente che la disposizione in esame non concerne un intervento che l'Amministrazione statale ponga in essere nell'interesse degli enti territoriali, con ciò sollevando le istituzioni locali da oneri che sarebbero ad esse spettati in via originaria. Al contrario, l'intervento del DPC vale a "soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza" (cfr. sent. n. 237 del 2007, cit.), sicché è lo Stato che deve farsene carico, sia agendo nell'immediatezza dell'evento, sia facendo fronte ai rapporti giuridici che ne sono derivati.

Si badi. Che la gestione dell'emergenza produca effetti che, prima o poi, debbano imputarsi agli enti territoriali nei quali si è verificata è inevitabile. Nondimeno: a) tale imputazione non può concernere anche il regime della responsabilità (di ciò si dirà *sub par.* 3.2.); b) essa non può estendersi ai rapporti processuali in essere, oltretutto nella forma della successione a titolo universale (di ciò si dirà *sub par.* 4.); c) deve essere definita secondo una corretta regolazione del passaggio dall'uno all'altro soggetto.

Per quanto riguarda quest'ultima considerazione, è agevole notare che un ordinato modello di regolazione è già previsto (sul corretto presupposto che non si possa operare un passaggio *ex abrupto*) dall'art. 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge n. 225 del 1992, e cioè dalla disciplina generale della materia, che il comma impugnato stravolge con un intervento tanto puntuale quanto illogico, estemporaneo e privo di coordinamento sistematico.

Nelle disposizioni ora menzionate, infatti, si prevede la possibilità che venga individuata un'Amministrazione pubblica competente a coordinare gli interventi "conseguenti all'evento [calamitoso], che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza". In questi casi, però, all'Amministrazione che subentra viene "intestata la contabilità speciale appositamente aperta per l'emergenza in questione, per la prosecuzione della gestione operativa della stessa". Tale Amministrazione, dunque, viene dotata di mezzi straordinari, che non sarebbero nelle disponibilità di soggetti diversi dal DPC.



L'utilizzo delle dotazioni finanziarie ordinarie di enti e soggetti diversi dal DPC è regolato nel secondo periodo del menzionato comma 5-*quater*, ove si specifica che, "per gli ulteriori interventi da realizzare secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, le risorse ivi giacenti sono trasferite alla regione o all'ente locale ordinariamente competente ovvero, ove si tratti di altra amministrazione, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione".

In definitiva, lo schema della legge n. 225 del 1992 è molto preciso e può essere così sintetizzato:

i) le emergenze maggiori di cui all'art. 2, comma 1, lett. *c)*, della legge n. 225 del 1992 sono gestite dal DPC, dato che gli enti minori non avrebbero i mezzi per farvi fronte;

ii) terminata l'emergenza, v'è la possibilità che un'altra Amministrazione sia chiamata a svolgere gli interventi di completamento delle misure di contrasto all'emergenza stessa, anche utilizzando la contabilità speciale già apprestata e utilizzata dal DPC;

iii) esaurita anche questa fase e chiusa la contabilità speciale, l'Amministrazione competente (si badi: solo in questo momento la legge generale in materia contempla le Amministrazioni territoriali, come Regioni ed Enti locali) procede secondo le ordinarie procedure di spesa, eventualmente anche impiegando quanto possa residuare della contabilità speciale, ormai chiusa.

La disposizione impugnata sconvolge questo meccanismo, imputando già alla "scadenza dello stato di emergenza" ad altre Amministrazioni, tra le quali anche le Regioni, rapporti attivi e passivi e procedimenti giudiziari pendenti, logicamente attinenti (*ratione temporis*) alla gestione dell'emergenza.

3.2. - Come si vede, il legislatore statale ha ampiamente oltrepassato i confini della sua competenza concorrente in materia di "protezione civile". Così facendo, però, ha: *a)* invaso la corrispettiva competenza legislativa regionale, per il semplice fatto che la discrezionalità del legislatore regionale in tale ambito materiale è oggi vincolata da un'illegitima, illogica ed irragionevole disciplina statale; *b)* leso tutte le attribuzioni regionali costituzionalmente protette, in quanto ha: *b1)* accollato alla Regione oneri derivanti dall'azione di un organo statale e responsabilità connesse ad una *res inter alios acta*; *b2)* determinato lo stravolgimento di tutte le attribuzioni legislative e amministrative della Regione, costretta a distogliere risorse umane e materiali agli altri impieghi, necessari per l'esercizio delle funzioni regionali costituzionalmente garantite.

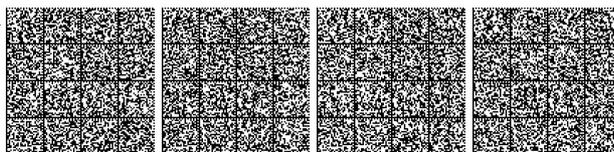
Per le stesse ragioni sono lese anche le competenze regolamentari e amministrative confidate alla Regione ai sensi degli artt. 117, comma 6, e 118 Cost. Il subentro nei rapporti e nei giudizi pendenti attinenti alla gestione di uno stato di emergenza, infatti, è di per sé idoneo ad interferire con lo svolgimento delle ordinarie funzioni amministrative regionali, sia nella materia della protezione civile che, come ora osservato, nelle altre materie di competenza regionale.

L'art. 118 è violato anche pel profilo del principio di sussidiarietà: stride evidentemente con tale principio l'affidamento ad altre Amministrazioni pubbliche la gestione dei rapporti attivi e passivi e dei giudizi pendenti, sorti e instaurati in ragione di uno stato d'emergenza che gli enti territoriali sono strutturalmente inidonei ad affrontare, come dimostra il rinvio da parte del comma in esame all'art. 5 della legge n. 225 del 2012 e, di conseguenza, all'art. 2, comma 1, lett. *c)*, di quella stessa legge.

Violato è anche, in combinato disposto con l'art. 3 Cost., l'art. 119 Cost., perché la successione *ex lege* nei rapporti passivi e nei rapporti processuali derivanti dalla gestione, da parte dello Stato, dello stato di emergenza comporta nuovi e maggiori oneri in capo alle Amministrazioni territoriali (tra cui le Regioni), necessari per finanziare spese determinate dalla gestione statale dell'emergenza e imputabili alla sola responsabilità statale. Qui, invece, si accolla alla Regione 10 responsabilità per fatto del terzo, gravandola automaticamente e irrimediabilmente di tutte le conseguenze pregiudizievoli che, per avventura, possono essere state determinate dall'organo statale gestore dell'emergenza, in lesione dell'autonomia finanziaria della Regione e in violazione dei più elementari principi di ragionevolezza (e, prima ancora, di civiltà giuridica) implicati dall'art. 3 Cost.

L'art. 119 Cost., poi, è violato anche per un ulteriore profilo. La successione anche nei rapporti passivi implica, ovviamente, l'accollo di costi supplementari e non previsti, in violazione di quanto disposto dal comma 4 dello stesso art. 119, a tenor del quale tutte le funzioni regionali debbono essere integralmente finanziate dalle risorse disponibili. Lo stesso, ovviamente, vale per i costi, essi pure supplementari e non previsti, derivanti dalla successione nelle liti, che implica oneri materiali gravosissimi, sia per l'apprestamento e il pagamento delle difese tecniche, sia per l'apprestamento delle risorse organizzative idonee al trattamento delle pratiche.

Violato, poi, è anche l'art. 3 Cost., pel profilo del principio di ragionevolezza, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., per la semplice constatazione che è irragionevole imporre ad altre Amministrazioni, in particolare alla Regione ricorrente, gli oneri derivanti dalla precedente gestione di un'emergenza pubblica da parte dello Stato, dunque dallo svolgimento di una funzione pubblica che la legge confida esclusivamente allo Stato e che è strutturalmente inaccess-



sibile agli enti territoriali. Non si potrebbe obiettare, si badi, che la successione è limitata all'ipotesi in cui la gestione dell'emergenza sia stata affidata ai "rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero [a] soggetti dagli stessi designati", quasi che, in tale ipotesi, la Regione sia chiamata a subentrare in rapporti ch'essa stessa ha contribuito a stringere. Così ragionando, invero, si commetterebbe un errore giuridico addirittura elementare, perché si confonderebbe fra l'organo e la persona che ne è titolare. Il Presidente della Regione (immaginiamo il caso più comune, ma il ragionamento vale per tutte le ipotesi analoghe), invero, una volta che è stato incaricato della gestione dell'emergenza agisce (si insiste) da organo statale e con tutti i vincoli nella normativa statale (che è tenuto ad applicare fedelmente) e il fatto che la medesima "persona" sia titolare di due "organi" diversi non sposta minimamente il dato giuridico della diversità - appunto - di tali organi (*cf.* Corte cost., sent. n. 219 del 2013).

Violato è anche l'art. 24 Cost., ancora una volta in relazione al principio di ragionevolezza e alle attribuzioni regionali ex artt. 117, 118 e 119 Cost., perché collide con l'ordinato esercizio delle attribuzioni regionali e col principio di ragionevolezza pretendere che un'altra Amministrazione debba rispondere, dentro e fuori dalle aule giudiziarie, degli effetti determinati dall'Amministrazione statale nello svolgimento di funzioni pubbliche sue proprie, dunque non esercitate in sostituzione o integrazione dell'Amministrazione regionale o locale.

Infine, violato è il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, ancora per il fatto che, con la disposizione impugnata, lo Stato si sottrae irragionevolmente agli impegni contratti nell'esercizio di una funzione pubblica che la legge stessa gli affida, scaricandone i costi su altre Amministrazioni, tra cui la ricorrente, Si badi: è vero che, almeno in linea di massima, il principio di leale collaborazione non può essere invocato in riferimento all'esercizio della funzione legislativa. Non è meno vero, però, che in questo caso la legge impugnata ha la sostanza del provvedimento puntuale, derogatorio della disciplina generale, funzionalizzato al solo scopo di avvantaggiare l'Amministrazione statale in danno delle Regioni (e di tutti gli enti territoriali autonomi). E si aggiunga che l'attività regolata dalla legge impugnata dovrebbe essere caratterizzata proprio (e al massimo grado) dalla leale collaborazione, che - invece - è totalmente assente dalla relativa disciplina.

3.3. - Si è già accennato al par. 1.1.2. che la disposizione impugnata prevede che la successione al DPC si verifichi anche per tutti i rapporti attivi e passivi "derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343". Il comma 5 dell'art. 5-bis del d.l. n. 343 del 2001, faceva riferimento alla "dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile", sicché alle Amministrazioni diverse dal DPC dovrebbero essere imputati anche tutti i rapporti attivi e passivi e i procedimenti pendenti relativi alla gestione dei c.d. "grandi eventi", precedentemente gestiti dal DPC stesso.

L'art. 5-bis, comma 5, del d.l. n. 343 del 2011, però, è stato abrogato dal comma 1 dell'art. 40-bis del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

Ora, richiamando una disposizione abrogata, è evidente che la disposizione impugnata ha inteso imputare ad altre Amministrazioni pubbliche, tra cui anche la ricorrente, alcuni rapporti attivi e passivi e la posizione di parte processuale nei giudizi pendenti, in riferimento a fattispecie già consumatesi e regolate da disposizioni non più in vigore. Si tratta, appunto, di quelle relative alla gestione dei c.d. "grandi eventi" già celebrati e gestiti dal Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Considerato il fatto che non possono più darsi, *pro futuro*, nuove dichiarazioni di "grandi eventi", confidati alla gestione del DPC, appare evidente che la disposizione impugnata regola *pro praeterito tempore* lo svolgimento di funzioni pubbliche (anche) affidate alla Regione ricorrente nell'ambito della materia "protezione civile".

Ancora una volta, dunque, la disposizione in esame esorbita dalla competenza legislativa statale nella materia "protezione civile" e lede le contrapposte potestà legislative, regolamentari e amministrative della Regione, tutelate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost., in quanto, in connessione tra loro e con i parametri costituzionali che definiscono la sfera delle attribuzioni regionali, sono violati:

il principio di irretroattività della legge, nella misura in cui alla Regione e alle altre amministrazioni sono affidati *ex post* costi, oneri e posizioni di svantaggio nei giudizi pendenti, nonostante che questi oneri siano dovuti allo svolgimento di funzioni pubbliche già esercitate, per di più di competenza esclusiva dello Stato;

in connessione a questo, il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, con evidente pregiudizio della Regione, che si trova a dover far fronte in via successiva agli oneri determinati da una precedente gestione di un c.d. "grande evento", che era stata affidata alla potestà dai competenti organi statali;

l'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU, i quali tutelano anch'essi i principi di non retroattività della legge, di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto, come insegna la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte di Strasburgo (*cf.* sentt. 11 dicembre 2012, De Rosa c. Italia; 14 febbraio 2012, Arras c. Italia; 7 giugno 2011, Agrati c. Italia; 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; 10 giugno 2008, Bortesi c. Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino c. Italia).



A questo proposito, nella sent. n. 78 del 2012 l'Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che il divieto di retroattività della legge costituisce “valore fondamentale di civiltà giuridica”, sicché il legislatore può emanare norme retroattive solo laddove la “retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)”.

Tanto, come si è già visto, non accade nel caso di specie. La precedente gestione dei grandi eventi è stata operata da parte della protezione civile in ragione di scelte discrezionali del legislatore e dell’Amministrazione statale, né l’imputazione, in un successivo momento, dei rapporti attivi e passivi determinati da quella gestione dell’evento è necessaria per servire un “motivo imperativo di interesse generale”.

Se si aggiunge che, come ha specificato la Corte EDU, le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sent. 14 febbraio 2012, Arras contro Italia), risulta evidente che non vi è alcuna valida ragione giustificatrice dell’imputazione dei costi della gestione di un c.d. “grande evento” già celebratosi in capo ad altre Amministrazioni pubbliche, invece che a quella che ne è stata responsabile originariamente.

3.4. - Non basta. Si è detto che il comma impugnato deve essere interpretato nel senso che esso dispone la successione universale nei rapporti attivi e passivi relativi alla gestione degli stati di emergenza e dei c.d. “grandi eventi” già gestiti dal DPC. Fra tali rapporti (eventualmente di durata) devono necessariamente essere annoverati anche quelli ormai definiti in base ad un accertamento giurisdizionale definitivo, passato in giudicato.

In questo caso, dunque, l’accertamento svolto dal giudice sarebbe immediatamente travolto dall’individuazione, retroattiva ed in forza di legge, di una nuova e diversa parte del rapporto giuridico in esame.

Il rovesciamento (per quanto limitato all’ambito soggettivo) del giudicato e l’estensione, in via diretta, dei *dicta* dei giudici che si sono già pronunciati anche alle Amministrazioni subentranti (tra cui la ricorrente) rappresenta una nuova e più grave lesione delle attribuzioni regionali relative all’esercizio della potestà legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria nella materia di competenza concorrente “protezione civile” e — come già si è osservato, in tutte le materie di competenza regionale, con contestuale violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. La lesione delle attribuzioni regionali, in particolare, discende di conseguenza dalla violazione, in connessione tra loro e con i parametri costituzionali che definiscono la sfera delle attribuzioni regionali:

dei principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo, di cui all’art. 111 Cost.;

degli artt. 101 e 102 Cost., per l’evidente illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale;

degli artt. 24 e 113 Cost., stante la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell’Amministrazione subentrante;

dell’art. 117, comma 1, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU, i quali tutelano — come già detto — i principi di non retroattività della legge, di tutela dell’affidamento e di certezza del diritto.

3.5. - Non basta. Se si tiene conto del fatto che le Amministrazioni (tra cui quella regionale) diverse dal DPC subentrano anche nel contenzioso pendente relativo alla gestione *pro praeterito tempore* dei c.d. “grandi eventi”, emerge con ancor più forza la lesione della potestà legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. derivante dalla violazione dei principi costituzionali di irretroattività della legge, di tutela dell’affidamento e di certezza del diritto, nonché degli artt. 24, 101, 102, 111, 113, e 117 Cost., comma 1, in riferimento agli artt. 6 e 13 CEDU.

L’Amministrazione subentrante, infatti, si trova inserita *iussu principis* in un procedimento giurisdizionale pendente, sottoposta a tutte le decadenze e preclusioni già intervenute, dunque in posizione di svantaggio rispetto alle altre parti processuali, che hanno potuto svolgere le loro difese con la pienezza degli strumenti riconosciuti dal diritto processuale.

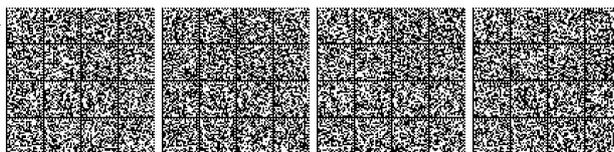
Tanto dimostra l’evidente violazione dei principi costituzionali e di diritto internazionale che presidiano l’attività giurisdizionale e, di conseguenza, un immediato pregiudizio delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. In particolare, in connessione tra loro e con i parametri costituzionali che definiscono la sfera delle attribuzioni regionali:

sono violati i principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo, di cui all’art. 111 Cost.;

si produce un’illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale, con evidente lesione degli artt. 101 e 102 Cost.;

di conseguenza, è violato il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di ciascun soggetto privato o pubblico dell’ordinamento, riconosciuto dagli artt. 24 e 113 Cost.;

è violato l’art. 117, comma 1, Cost., in quanto sono lesi il diritto della Regione Lazio ad un processo equo, di cui all’art. 6 CEDU, il diritto all’effettività della tutela giurisdizionale, di cui all’art. 13 CEDU; il principio della “parità delle armi” tra le parti processuali, ricavato dalla giurisprudenza della Corte EDU proprio dai menzionati artt. 6 e 13 CEDU (*cf.*, *ex plurimis*, Corte EDU, sentt. 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer c. Paesi Bassi*; 9 dicembre 1994, *Raffinerie Greche Stran e Stratis Andreatis c. Grecia*; 22 ottobre 1997, *Papageorgiou c. Grecia*).



A questo proposito, occorre ricordare che “La Corte europea dei diritti dell’uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale [che qui non si danno], all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia (*ex plurimis*: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia)” (Corte cost., cent. n. 78 del 2012).

Il pregiudizio che la Regione soffre sul piano processuale, già di per sé di assoluta gravità, comporta — come si è già accennato — un illegittimo sacrificio della potestà legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria della Regione, con evidente lesione, in primo luogo nella materia “protezione civile”, ma anche in tutte le altre materie di competenza regionale, delle attribuzioni riconosciute alla ricorrente dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

3.6. - Infine, è costituzionalmente illegittimo anche l’ultimo periodo del comma in questione, che prevede che “Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell’articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati”.

In virtù di tale disposizione, infatti, il subentro in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e nelle liti pendenti è destinato ad operare soltanto per gli enti nei quali il ruolo di commissario sia stato svolto da un rappresentante dell’ente stesso o da un soggetto da quest’ultimo designato. Negli altri casi, invece, i rapporti giuridici della fase di emergenza resterebbero in capo allo Stato, pur cessando la gestione commissariale.

Tale distinzione presenta evidenti profili di violazione dell’art. 3 Cost., per disparità di trattamento. Come si è visto nei paragrafi precedenti, infatti, la gestione degli stati di emergenza di cui all’art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 2012 compete in via esclusiva allo Stato, dato che le Regioni e gli altri enti territoriali non hanno a disposizione gli strumenti materiali e istituzionali per farvi fronte.

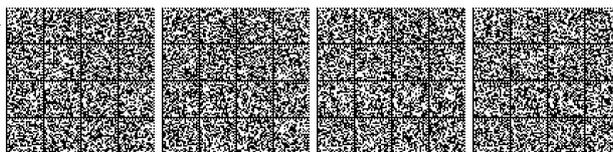
Se così è, come è, il fatto che uno dei soggetti nominati ai sensi dell’art. 5 della legge n. 225 del 2012 sia contestualmente titolare di un mandato da parte di una diversa Amministrazione è del tutto irrilevante quanto all’imputazione degli effetti derivanti dalla gestione dello stato di emergenza. In altri termini, è il dato oggettivo delle funzioni di protezione civile in esame (che - si ripete - esorbitano dall’ambito degli interessi delle sole comunità locali, come ha detto l’Ecc.ma Corte nella sent. n. 237 del 2007) che stabilisce un collegamento funzionale tra i rapporti attivi e passivi sorti e l’Amministrazione statale, collegamento che non può essere interrotto dal dato soggettivo dell’eventuale sovrapposizione di *munera* di diverse Amministrazioni.

L’irragionevole definizione dell’ambito di applicazione del comma 422 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 operata dall’ultimo periodo dello stesso comma, dunque, ne aggrava ulteriormente l’illegittimità per irragionevolezza e lesione delle attribuzioni regionali nell’esercizio della potestà legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria sia nella materia “protezione civile” che in tutte le altre materie di competenza regionale, già vulnerate per i profili esposti nei paragrafi precedenti.

4. - Si è visto che la disposizione in esame è illegittima in quanto dispone la successione di altre Amministrazioni pubbliche nei rapporti conseguenti alla gestione dello stato di emergenza da parte del DPC.

Nella denegata ipotesi che le precedenti censure fossero rigettate, il comma impugnato sarebbe comunque illegittimo, quantomeno nella misura in cui dispone la successione nei giudizi pendenti a titolo universale, per violazione dell’art. 3 Cost., e precisamente per disparità di trattamento delle amministrazioni pubbliche (tra cui è la ricorrente) cui si applica la disposizione in esame rispetto alla platea generale dei soggetti interessati da fenomeni di successione nei giudizi pendenti (soggetti non solo privati, ma anche pubblici, nei casi diversi rispetto alla gestione dello stato di emergenza ex art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225 del 1992).

4.1. - Come si è visto, il comma 422 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 prevede che l’ente competente subentri nei giudizi pendenti ai sensi dell’art. 110 cod. proc. civ., ossia a titolo di successione universale (“Quando la parte vien meno per morte o per altra causa, il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto”), escludendo l’ipotesi di successione in via particolare nel processo, regolata dall’art. 111, comma 1, cod. proc. civ. (“Se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare. il processo prosegue tra le parti originarie. Se il trasferimento a titolo particolare avviene a causa di morte, il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto. In ogni caso il successore a titolo particolare può intervenire o essere chiamato nel processo e, se le altre parti vi consentono, l’alienante o il successore universale può esserne estromesso. La sentenza pronunciata contro questi ultimi spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare ed è impugnabile anche da lui, salve le norme sull’acquisto in buona fede dei mobili e sulla trascrizione”).



Questa previsione, però, è in aperta contraddizione con un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che deve essere rapidamente ricordato.

Nella sent. Sez. I, 26 luglio 2002, n. 11045, la Suprema Corte ha affermato che “costituisce giurisprudenza ormai consolidata di questa S. C. il principio (affermato proprio con riferimento ad ipotesi espropriative promosse dalla Provincia di Firenze in aree di Comuni distaccati, ad opera del d.lgs. 27 marzo 1992, n. 254, da quella stessa Provincia per l’istituzione della nuova Provincia di Prato) secondo cui la disciplina dettata dall’art. 110 c.p.c., in tema di successione nel processo, presuppone il venir meno della parte processuale, sicché nell’ipotesi di successione a titolo particolare tra enti con trasferimento *ex lege* di una parte di beni e rapporti ad un ente di nuova istituzione, senza estinzione dell’ente i cui beni e rapporti sono in parte trasferiti (ipotesi verificatasi nella specie), il processo prosegue tra le parti originarie. Il principio, tradotto in tema espropriativo, comporta che non è possibile far transitare nel patrimonio della Provincia di nuova istituzione il debito indennitario sorto in precedenza, per effetto di espropriazione, a carico della Provincia già esistente, la cui legittimazione passiva nel relativo procedimento di opposizione alla stima permane, dunque, anche a seguito della creazione di detto nuovo ente territoriale”. In maniera analoga, nella sent. Sez. I, 19 marzo 2007, n. 6521, in merito ad un giudizio “promosso nei confronti del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni con citazione notificata il 3 agosto 1993, prima della nascita dell’Ente Poste italiane”, è stata affermata “la riconducibilità della fattispecie nell’ambito dell’art. 111 c.p.c., a norma del quale se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso a titolo particolare, il processo prosegue fra le parti originarie, tenuto conto che, in tema di successione nel processo, la diversa disciplina dettata dall’art. 110 c.p.c., presuppone il venir meno della parte processuale, mentre nell’ipotesi di successione a titolo particolare, con trasferimento - come nella specie - *ex lege* solo di una parte di beni e rapporti ad uno o più soggetti senza estinzione dell’ente i cui beni e rapporti sono in parte trasferiti, il processo prosegue tra le parti originarie, essendo irrilevanti, ai sensi del citato art. 111 c.p.c., le modificazioni delle posizioni giuridiche attive e passive successive all’inizio della controversia (Cass. 12 aprile 2006, n. 8515; 31 ottobre 2005, n. 21107; 22 giugno 2005, n. 13401; 22 maggio 2003, n. 8052; 26 luglio 2002, n. 11045; 16 gennaio 1999, n. 398)”.

Lo stesso orientamento è stato seguito anche nelle sentt. Sez. I, 29 maggio 2001, n. 7528; 16 gennaio 1999, n. 398, SS.UU., 14 febbraio 2006, n. 3116, sicché esso assume la connotazione di “diritto vivente” (cfr: ancora sent. n. 78 del 2012).

4.2. - L’aver disposto in senso contrario comporta che la Regione, come tutte le Amministrazioni territoriali che possono essere chiamate a subentrare ai DPC nei rapporti derivanti dalla gestione di un grave stato di emergenza, debba sopportare una evidente ed ulteriore lesione del diritto di difesa.

L’applicazione della successione proprio a titolo universale, infatti, comporta in capo alla Regione il dovere di accettare lo stato e il grado del processo, con le decadenze e le preclusioni già intervenute, senza poter dispiegare con pienezza tutta l’attività difensiva consentita alle altre parti.

Se è vero che anche il successore a titolo particolare può essere chiamato in causa, è altrettanto vero che quest’ultimo ha ogni possibilità di allegazione dei fatti e di partecipazione all’istruzione probatoria e può anche ampliare il *thema decidendum* attraverso la chiamata di un terzo, anche in garanzia. Si tratta di possibilità che la disposizione impugnata, invece, non contempla.

La Regione, dunque, è confinata in una posizione ulteriormente deteriore rispetto alle altre parti processuali, con evidente violazione dei principi costituzionali e di diritto internazionale che presidiano l’attività giurisdizionale e con immediato riflesso sulle proprie attribuzioni costituzionali. In particolare, in connessione tra loro e con i parametri costituzionali che definiscono la sfera delle attribuzioni regionali:

sono violati i principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo, di cui all’art. 111 Cost.;

è lesa, per illegittima interferenza, la funzione giurisdizionale, con evidente violazione degli artt. 101 e 102 Cost.

di conseguenza, è violato il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di ogni soggetto privato o pubblico nell’ordinamento, riconosciuto dagli artt. 24 e 113 Cost.;

è violato l’art. 117, comma 1, Cost., in quanto sono violati il diritto della Regione Lazio ad un processo equo, di cui all’art. 6 CEDU, il diritto all’effettività della tutela giurisdizionale, di cui all’art. 13 CEDU; il principio della “parità delle armi” tra le parti processuali, ricavato dalla giurisprudenza della Corte EDU proprio dai menzionati artt. 6 e 13 CEDU (cfr. *ex plurimis*, Corte EDU, sentt. 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer c. Paesi Bassi*; 9 dicembre 1994, *Raffinerie Greche Stran e Stratis Andreatis c. Grecia*; 22 ottobre 1997, *Papageorgiou c. Grecia*).

4.3. - Il pregiudizio che la Regione soffre sul piano processuale, già di per sé di assoluta gravità, deve essere qui apprezzato anche e soprattutto pel profilo degli effetti che comporta sull’esercizio, da parte della Regione, delle competenze riconosciute dalla Costituzione, in primo luogo nella materia di competenza concorrente “protezione civile”, ex art. 117, comma 3, Cost.



È di tutta evidenza, infatti, che l'automatico subentro allo Stato nel far fronte ai giudizi pendenti sorti in ragione della gestione dell'emergenza limita, come si è avuto modo di dire, la potestà legislativa regolamentare e amministrativa della Regione nella suddetta materia, come pure ne viola l'autonomia finanziaria in ragione dei costi imposti dalla disposizione in esame, con conseguente violazione degli artt. 117, commi 3 e 6, 118 e 119 Cost.

Per le ragioni che prima si sono indicate, peraltro e ancor più decisamente, il pregiudizio qui lamentato si estende a tutte le altre competenze regionali, lese dalla necessità di affrontare gli oneri (finanziari ed organizzativi) implicati dall'illegittima successione prevista dalle disposizioni censurate.

P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 2013, n. 302, S.O. n. 87, per violazione, per i profili sopra specificati, degli artt. 3, 24, 101, 102, 111, 117, 118, 119 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di irretrattività della legge, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di "parità delle armi" nelle controversie giurisdizionali.

Si produrrà copia conforme all'originale delle Deliberazioni della Giunta regionale della Regione Lazio n. 80 del 24 febbraio 2014 e n. 88 del 25 febbraio 2014, con allegati i rispettivi estratti del verbale d'approvazione.

Roma, 25 febbraio 2014

Avv. Prof. Luciani

14C00051

N. 31

*Ordinanza del 26 novembre 2013 emessa dalla Corte d'appello di Genova
sul reclamo proposto da M.M. e G.M.*

Stato civile - Cognome dei figli legittimi (nati dal matrimonio) - Attribuzione automatica del cognome paterno pur in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori [nella specie, concordemente diretta ad attribuire al figlio il cognome materno in aggiunta a quello paterno] - Violazione del diritto all'identità personale (che trova il primo immediato riscontro nel nome) nonché del diritto del figlio di vedersi riconoscere e della madre di trasmettere i segni di identificazione del ramo genitoriale materno - Violazione del diritto di uguaglianza e pari dignità sociale dei genitori nei confronti dei figli - Violazione del diritto di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi - Violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale.

- Codice civile, artt. 237, 262 e 299; regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, art. 72, primo comma; d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, artt. 33 e 34.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, comma secondo, e 117, primo comma (come interpretato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, art. 16, comma 1, lettera g); Raccomandazioni del Consiglio d'Europa 28 aprile 1995, n. 1271 e 18 marzo 1998, n. 1362; Risoluzione del Consiglio d'Europa 27 settembre 1978, n. 376; sentenze della Corte EDU 16 febbraio 2005 (*Unal Teseli c. Turchia*), 24 ottobre 1994 (*Stjerna c. Finlandia*) e 24 gennaio 1994 (*Bourghartz c. Svizzera*).



LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento promosso da M.M. e G.M., in proprio e quali genitori esercenti la podestà sul figlio minore V.; avv. Susanna Schivo reclamante;

Avverso il decreto del Tribunale di Genova, in composizione collegiale, depositato in data 25 gennaio 2013 e con il quale è stato rigettato il ricorso proposto in opposizione al provvedimento prot. n. 107740 del 2 aprile 2012 reso ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 396/2000 dall'Ufficiale dello Stato civile del Comune di Genova.

Con provvedimento 22-25 gennaio 2013 il Tribunale di Genova ha rigettato il ricorso proposto ai sensi dell'art. 95 d.P.R. 3 novembre 2000 n. 396 contro il rifiuto opposto dall'Ufficiale dello stato civile del Comune di Genova di attribuire al figlio V., nato in Genova il 23 marzo 2012 anche il cognome materno.

Ha argomentato tale provvedimento sostenendo che l'attribuzione automatica del cognome paterno al figlio legittimo non è prevista da alcuna specifica norma di legge, ma è presupposta da una serie di disposizioni regolatrici diverse. Ha affermato che il diritto al nome costituisce uno dei diritti fondamentali di ciascun individuo avente copertura costituzionale assoluta, richiamando la pronuncia della Suprema Corte 26 maggio 2006 n. 12.641.

Ha riferito l'orientamento secondo cui non potrebbe essere attribuito in Italia un cognome diverso da quello riconosciuto dallo Stato di appartenenza perché ciò arrecherebbe grave pregiudizio all'identità della persona a cui invece va attribuita tutela assoluta. Trattandosi nel caso di specie di formazione dell'atto di nascita e non di trascrizione di atto formato in altro stato, non sussiste l'esigenza della tutela di un nome già in precedenza acquisito. Ha escluso la sussistenza della prospettata questione di legittimità costituzionale avendo la Corte costituzionale con sentenza 61/2006 dichiarato inammissibile la questione relativamente alle norme che prevedono che il figlio nato dal matrimonio acquisti automaticamente il cognome paterno in quanto la soluzione richiesta avrebbe comportato un'operazione manipolativa esorbitante dai propri poteri. Ha infine osservato che la richiesta formulata dai ricorrenti di aggiungere al patronimico paterno quello materno non sarebbe neppure conforme alla legislazione Brasiliana nella quale sarebbe il cognome paterno a posporre a quello materno.

Contro questo provvedimento hanno proposto reclamo i coniugi G., denunciando l'incoerente e/o contraddittoria e/o illogica motivazione del provvedimento del tribunale, che avrebbe altresì omesso di pronunciare sui motivi posti a fondamento del ricorso.

Venendo a contrastare le argomentazioni del provvedimento gravato, con il primo motivo affermano che l'orientamento della Suprema Corte del 2006, richiamato, dal tribunale è ormai superato, invocando un orientamento di legittimità oltre che della Corte costituzionale più recente che vedrebbe tale norma implicita in contrasto con gli articoli 2, 3 e 29 comma 2, nonché con l'art. 117 comma 1 della nostra carta costituzionale come interpretato dalla più recente giurisprudenza costituzionale. Fanno riferimento anche a fonti regolamentari oltre che al d.P.R. 54/2012 che attribuisce il diritto di chiedere di aggiungere il cognome materno a quello paterno e sostengono che non si comprende come tale richiesta non possa essere avanzata da entrambi i genitori.

Con il secondo motivo, i reclamanti contrastano l'affermazione del primo giudice secondo cui nel caso in esame di formazione dell'atto di nascita non sussisterebbe l'esigenza di tutela di un nome già in precedenza acquisito, osservando l'inconferenza di tale argomentazione, dal momento che il minore ha due Stati di appartenenza essendo sia cittadino italiano che brasiliano dalla nascita, per cui esiste il diritto alla tutela della propria identità personale che non può che essere unica in entrambi i paesi. Nella specie, infatti il minore è effettivamente identificato in due modi diversi nei due paesi.

Con il terzo motivo, lamentano l'errore del tribunale nell'aver negato l'esistenza della questione di legittimità costituzionale per essere stata già scrutinata dalla Corte Costituzionale. Osservano che la medesima pronuncia citata dal tribunale, n. 61/2006, aveva affermato che l'attuale sistema di attribuzione del cognome, retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, non era più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna. Censurano, ancora, la pronuncia per avere omesso di considerare che la sentenza citata è antecedente alla più recente giurisprudenza costituzionale sull'art. 117 comma 1 Cost., in forza del quale possono considerarsi «interposte», ai fini del giudizio di incostituzionalità delle norme interne, le norme del panorama normativo internazionale e comunitario, tra l'altro ulteriormente mutato. Richiamano le raccomandazioni del consiglio d'Europa, le varie pronunce della corte europea dei diritti dell'uomo, la convenzione di Nevv York, la legge del 2008 con cui l'Italia ha ratificato il trattato di Lisbona, interventi normativi tutti volti ad assicurare la parità uomo donna.

Con il quarto motivo, lamentano l'errore del tribunale nell'aver affermato che la richiesta formulata dai ricorrenti non rispetterebbe neppure il diritto brasiliano, sostenendo che non vi sarebbe alcun ostacolo a posporre il nome materno a quello paterno poiché il quadro normativo di riferimento così come quello italiano nulla prescrive sul punto. Aggiungono che la mamma di V. ha intenzione di unificare la propria identificazione nei due



Stati alla luce della circolare interpretativa del Ministero dell'interno 14/2012. Con il quinto motivo, i reclamanti denunciano la violazione dell'art. 96 comma 2 del d.P.R. 396/2000, che prescrive al tribunale di sentire gli interessati prima di provvedere. Denunziano, inoltre, l'omessa pronuncia sui motivi posti a fondamento dell'istanza di rettificazione ed in particolare: *A)* diritto del minore con doppia cittadinanza al cognome paterno e materno, dal momento che la cittadinanza italiana di V. comporta automaticamente l'acquisto dello status di cittadino europeo e l'applicabilità delle norme di principi del trattato istitutivo della comunità europea; *B)* diritto della madre, con il consenso del marito, di trasmettere il proprio cognome al figlio legittimo e diritto di quest'ultimo di assumere il cognome della madre.

Sulla base di tali argomentazioni chiedono, pertanto, che, qualificata la norma di attribuzione automatica del solo cognome paterno al figlio legittimo come una norma consuetudinaria *contra legem*, non se ne tenga conto, accogliendo la legittima istanza di rettificazione proposta. In via subordinata, chiedono, una volta qualificata la norma di attribuzione automatica del solo cognome paterno al figlio legittimo come una norma implicita nell'ordinamento, di fornirne un'interpretazione costituzionalmente orientata o, qualora ciò venisse ritenuto esorbitante dai limiti dell'attività interpretativa, di sollevare l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 2, 3 e 29 comma 2, 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà per la madre di trasmettere il proprio cognome ai figli legittimi e per questi di assumere il cognome materno nonostante il consenso di entrambi i genitori sul punto.

Il P.G. ha concluso, chiedendo il rigetto del reclamo.

All'odierna udienza, parte ricorrente si è riportata agli atti.

Sciogliendo la riserva, la Corte Osserva quanto segue.

Va Premesso che, come ha ricordato il primo giudice, alla luce di autorevoli precedenti giurisprudenziali di legittimità, la norma sull'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, anche in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori, non è prevista da alcuna specifica norma di legge ma è desumibile dal sistema normativo, in quanto presupposta dagli articoli 237, 262 e 299 c.c. nonché dal R.D. n. 1238/1939, art. 72, comma 1 e, ora, dal d.P.R. 396/2000, articoli 33 e 34. È stato anche detto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2006 che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna.

Né può obliterarsi il vincolo — al quale i maggiori Stati europei si sono già adeguati — posto dalle fonti convenzionali, e, in particolare, dall'art. 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, che impegna gli Stati contraenti ad adottare tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare «gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome...». In proposito, vanno, parimenti, richiamate le raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998, e, ancor prima, la risoluzione n. 37 del 1978, relative alla piena realizzazione della uguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome dei figli, nonché una serie di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che vanno nella direzione della eliminazione di ogni discriminazione basata sul sesso nella scelta del cognome (16 febbraio 2005, affaire Unal Teseli c. Turquie; 24 ottobre 1994, affaire Stjerna c. Finlande; 24 gennaio 1994, affaire Burghartz c. Suisse).».

Tuttavia, la Corte costituzionale ritenne che la questione esorbitasse dalle proprie prerogative. Infatti, così fu affermato nella sentenza «l'intervento che si invoca con la ordinanza di rimessione richiede un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte. Ed infatti, nonostante l'attenzione prestata dal collegio rimettente a circoscrivere il petitum, limitato alla richiesta di esclusione dell'automatismo della attribuzione al figlio del cognome paterno nelle sole ipotesi in cui i coniugi abbiano manifestato una concorde diversa volontà, viene comunque lasciata aperta tutta una serie di opzioni, che vanno da quella di rimettere la scelta del cognome esclusivamente a detta volontà — con la conseguente necessità di stabilire i criteri cui l'ufficiale dello stato civile dovrebbe attenersi in caso di mancato accordo — ovvero di consentire ai coniugi che abbiano raggiunto un accordo di derogare ad una regola pur sempre valida, a quella di richiedere che la scelta dei coniugi debba avvenire una sola volta, con effetto per tutti i figli, ovvero debba essere espressa all'atto della nascita di ciascuno di essi.

Del resto, la stessa eterogeneità delle soluzioni offerte dai diversi disegni di legge presentati in materia nel corso della XIV legislatura (...) testimonia la pluralità delle opzioni prospettabili, la scelta tra le quali non può che essere rimessa al legislatore.».



Le problematiche sottese alla pronuncia di incostituzionalità evidenziate dalla sentenza citata hanno indotto il primo giudice ad escludere la possibilità di un nuovo ricorso al vaglio costituzionale. Tuttavia, ritiene questa Corte che le argomentazioni sviluppate dalla Corte di cassazione con l'ordinanza 22 settembre 2008, citata dalla stessa parte reclamante, giustifichino una nuova remissione alla Corte Costituzionale alla luce di fatti nuovi emersi successivamente alla pronuncia n. 61/2006.

Così si legge nell'ordinanza citata: «3.2. Con le sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 la Corte costituzionale ha affermato che il nuovo testo dell'art. 117 Cost., comma 1, colmando la lacuna esistente nella disciplina previgente, in conseguenza della quale “la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall'art. 10 Cost. e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali” (così la sent. 348/2007), ha previsto l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme con la conseguenza che la norma nazionale con le stesse incompatibile viola per ciò stesso l'art. 117 Cost., comma 1, perché la norma convenzionale, alla quale la norma costituzionale fa rinvio “mobile”, “dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta” (sent. 348/07).

Ora, poiché nessuna delle norme convenzionali indicate al precedente paragrafo rientra nella sfera di applicazione degli articoli 10 e 11 Cost. (che il Patto internazionale sui diritti civili e politici, benché approvato dall'assemblea dell'ONU, non abbia natura di norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta, in quanto di formazione convenzionale e non consuetudinaria, è stato affermato da Corte cost. n. 15 del 1996, con considerazioni immediatamente applicabili anche alla convenzione di New York del 18 dicembre 1979, mentre, per l'esclusione delle norme CEDU dalle fattispecie di cui agli artt. 10 e 11 Cost., *cf.* le citate sentenze nn. 348 e 349/2007), ne deriva che la possibilità di utilizzarle come norme interposte e quindi come parametri del giudizio di costituzionalità delle norme interne (non presa in considerazione dalla sentenza n. 61 del 2006) è sorta soltanto a seguito dell'approvazione del nuovo art. 117 Cost., comma 1, così come interpretato con le sentenze nn. 348 e 349/2007. Quindi solo attualmente il giudice ha la possibilità di percorrere la duplice alternativa strada dell'interpretazione della norma sull'applicazione automatica del cognome paterno al figlio legittimo, anche in caso di concorde difforme volontà dei genitori, in senso costituzionalmente orientato al rispetto dei parametri desumibili dalle norme convenzionali indicate al paragrafo precedente ovvero, nel caso in cui ritenga che il testo della norma (nella specie, come rilevato, si tratta tuttavia di norma implicita nel sistema) non consenta questa operazione ermeneutica, di valutare se non sia manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della norma stessa.

4. Il 13 dicembre 2007 i capi di Stato e di governo dei ventisette membri dell'Unione europea hanno sottoscritto a Lisbona il trattato che modifica il trattato sull'Unione e quello istitutivo della Comunità europea. Oltre a modifiche formali ai testi dei trattati indicati (la parità tra donne e uomini è oggetto dell'art. 1 bis e la lotta alla discriminazione e la promozione della parità è oggetto dell'art. 2, comma 3, secondo periodo del trattato sull'Unione) (l'art. 6 del nuovo trattato riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sottoscritta a Nizza il 7 dicembre 2000 dai presidenti del parlamento europeo, del consiglio e della commissione e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (l'art. 7 afferma il diritto al rispetto della vita privata e familiare; l'art. 21 vieta ogni discriminazione fondata sul sesso; l'art. 23 assicura la parità tra uomini e donne) e prevede l'adesione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, stabilendo, comunque, che i diritti fondamentali garantiti da detta convenzione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri costituiscono principi generali del diritto 11 dell'Unione.

Con la ratifica del trattato di Lisbona, di cui alla legge 2 agosto 2008, n. 130, si dovrebbe quindi aprire la strada all'applicazione diretta delle norme del trattato stesso e di quelle alle quali il trattato fa rinvio e, comunque al controllo di costituzionalità che, anche nei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario non può essere escluso:

- a) quando la legge interna è diretta ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza dei trattati della comunità in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi;
- b) quando venga in rilievo il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona;
- c) quando si ravvisa un contrasto fra norma interna e direttiva comunitaria non dotata di efficacia diretta (Corte Cost., 13 luglio 2007, n. 284).».

Il dissonante comune sentire rispetto alla normativa implicita, tradottosi nelle eloquenti affermazioni contenute negli autorevoli, sia pure formalmente contrari, provvedimenti della Corte Costituzionale, che già con l'ordinanza n. 176 del 1988 si era espressa affermando «possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale la sostituzione della regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due



principi sanciti dall'art. 29 costituzione, anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro" e, quindi, con la sentenza n. 61 del 2006 ha fatto affermazioni ancor più incisive circa l'anacronistica legislazione, impone, alla luce dei due eventi normativi consistenti, da un lato, nella modifica dell'art. 117 Cost. e, dall'altro, nella ratifica del trattato di Lisbona, una nuova rimessione alla Corte costituzionale apparendo fondato il sospetto di incostituzionalità della norma implicita laddove prevede l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori. Tale disciplina si trova in palese contrasto con l'art. 2 Cost., come violazione del diritto all'identità personale, che trova il primo ed immediato riscontro proprio nel nome e che nell'ambito del consesso sociale identifica le origini di ogni persona, con l'evidente diritto del singolo individuo di vedersi riconoscere i segni di identificazione di entrambi i rami genitoriali e della madre di poter trasmettere il proprio al figlio, con l'art. 3, come violazione del fondamentale diritto di uguaglianza e pari dignità sociale dei genitori nei confronti dei figli, con l'art. 29 comma 2, come violazione del diritto di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, che non si pone in contrasto con l'esigenza di tutela dell'unità familiare, non potendosi ragionevolmente giustificare con quest'ultima l'obbligatoria prevalenza del cognome paterno, e con l'art. 117 comma 1 (così come interpretato con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale) della Costituzione, costituendo le norme di natura convenzionale già citate parametri del giudizio di costituzionalità delle norme interne.

Nell'ordinanza del 2006 del Supremo Collegio ampiamente citata, si sottolineano altresì, tre aspetti di singolare rilievo ed in particolare *a)* il fatto che nei panorama degli ordinamenti contemporanei la soluzione al problema dell'attribuzione del cognome al figlio legittimo data dalla normativa italiana appaia quasi del tutto isolata; *b)* il fatto che alcuni giudici di merito abbiano operato scelte conformi alle richieste concordi dei genitori; *c)* il fatto che il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, con decisione del 25 gennaio 1999 n. 63, abbia ritenuto illegittimo il rifiuto dell'autorità amministrativa di consentire l'aggiunta del cognome materno a quello paterno, in caso di consenso di entrambi i genitori di uso di tale cognome nel contesto familiare, scolastico, sociale, anche con riferimento all'evoluzione della coscienza sociale del contesto europeo, ed inoltre con parere del 17 marzo 2004 n. 515, nell'ambito di un procedimento iniziato con ricorso straordinario al Capo dello Stato, abbia ritenuto fondata la richiesta al Ministro dell'interno, concordemente formulata dai genitori, per il cambiamento del cognome del figlio legittimo con l'attribuzione del cognome materno.

Pertanto, gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale e va disposta la sospensione del procedimento camerale in corso.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

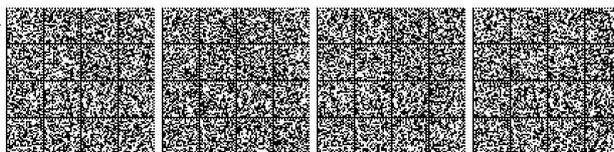
Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità dell'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori, desumibile dal sistema normativo, in quanto presupposta dagli art. 237, 262 e 299 c.c., nonché dal R.D. n. 1238 del 1939, art. 72, comma 1 e, ora, dal d.P.R. n. 396 del 2000, articoli 33 e 34, in relazione agli articoli 2, 3, 29, comma 2, e 117 Cost.;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, quest'ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Genova il 24 settembre 2013.

Il Presidente: SANGIUOLO



N. 32

Ordinanza del 3 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Lucian Chiara ed altri contro Provincia autonoma di Trento e Presidenza del Consiglio dei ministri

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi, in contrasto con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale ha dato attuazione la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 2 dicembre 2013 la seguente ordinanza.

Rilevato in Fatto

Con ricorso depositato in data 19 agosto 2011 Lucian Chiara, Della Putta Federica, Lucian Daiana, Da Rugna Laura, Guarrella Monica, Vertuani Vittorio, Loss Eliana, Bonat Silvia e Bernardin Giuseppina - premesso di aver stipulato, o con il dirigente del servizio provinciale competente (in un primo tempo l'agenzia provinciale per l'istruzione denominata "sovrintendenza scolastica provinciale", successivamente il servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi:

I) in un primo tempo della disciplina statale ex art. 4, legge 3 maggio 1999, n. 124, applicabile nel territorio della provincia di Trento anche successivamente all'entrata in vigore del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 ("Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento") in forza della previsione ex art. 2, comma 7 dello stesso d.P.R. ("Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3 e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato");

II) successivamente della disciplina provinciale ex art. 93, commi 1, 2 e 3. L.P. 7 agosto 2006, n. 5 - hanno proposto nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, tra le altre, le seguenti domande: "1) In via principale: Accertarsi e dichiararsi la nullità dei contratti a tempo determinato conclusi con i ricorrenti. Accertarsi e dichiararsi la natura a tempo indeterminato del rapporto in essere con i ricorrenti... 2) In subordine: Accertarsi e dichiararsi la nullità dei contratti a tempo determinato conclusi con i ricorrenti. Condannarsi la Provincia Autonoma di Trento convenuta al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, di 15 mensilità della retribuzione globale di fatto...".

La domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato viene fondata dai ricorrenti sull'asserita violazione della clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione.



La domanda (subordinata) di risarcimento del danno viene fondata dai ricorrenti quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, in applicazione del disposto ex art. 36, comma 5, secondo periodo, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (“Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative”).

Ritenuto in Diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93, commi 1 e 2, della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui - violazione degli artt. 11 e 117, comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione - consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze - annuali secondo l'art. 4, comma 2, legge n. 124/1999, annuali e rinnovabili per un massimo di due anni o di durata massima triennale secondo l'art. 93, comma 2, L.P. 5/2006 - in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Occorre doverosamente premettere che nel presente giudizio è già stata sollevata, con ordinanza del 15 novembre 2011, altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 e dell'art. 93, commi 1 e 2, L.P. 5/2006, di cui la Consulta ha dichiarato “la manifesta inammissibilità” con ordinanza n. 206 del 3 luglio 2013, stante l'inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale concretamente posta al Tribunale di Trento”, in considerazione della “generale preclusione della possibilità di trasformare i contratti a tempo determinato nel settore pubblico in contratti a tempo indeterminato” (art. 36, comma 5, decreto legislativo n. 165/2001 e specificamente per il settore scolastico art. 4, comma 14-bis, legge n. 124/1999, inserito dall'art. 1, comma 1, D.L. 25 settembre 2009, n. 134 convertito dall'art. 1, comma 1, legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché art. 10, comma 4-bis, decreto legislativo n. 368/2001, inserito dall'art. 9, comma 18, D.L. 13 maggio 2011, n. 70 convertito dall'art. 1, comma 1, legge 12 luglio 2011, n. 106).

In effetti nell'ordinanza introduttiva del primo incidente di costituzionalità la rilevanza della questione era stata motivata esclusivamente con riferimento alla domanda, proposta dai ricorrenti in via principale, di conversione dei contratti a tempo determinato stipulati con la Provincia Autonoma di Trento in contratti a tempo indeterminato.

Tuttavia, in realtà, i ricorrenti hanno proposto, come già evidenziato nella parte “in fatto”, anche una domanda (subordinata) di risarcimento del danno ex art. 36, comma 5, secondo periodo decreto legislativo n. 165/2001 quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato.

Quindi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 e dell'art. 93, commi 1 e 2, LP. 5/2006 viene qui motivata sulla base di un presupposto di fatto diverso da quello posto a fondamento della precedente ordinanza di rimessione del 15 novembre 2011, il che appare consentito alla luce del consolidato orientamento della Consulta (ord. n. 399 del 2002; sent. 189 del 2001; sentenze n. 433 del 1995, n. 451 del 1989 e n. 930 del 1988; ord. n. 164 del 1987), secondo cui l'art. 24, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87 preclude la riproponibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, da parte dello stesso giudice, soltanto se la precedente pronuncia della Corte abbia natura decisoria, di talché non osta all'esame nel merito della questione la declaratoria di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza in dipendenza di una mera lacuna della prima ordinanza di rimessione (atteso che, come precisato da Corte Cost. 451/1989 cit., gli elementi richiesti per l'ammissibilità della questione debbono risultare esclusivamente dall'ordinanza di rimessione, e non possono eventualmente essere tratti dagli atti del giudizio *a quo*; infatti soltanto l'ordinanza, debitamente pubblicata, rende noto per ogni effetto, alla generalità dei cittadini e agli organi giudiziari, la pendenza del giudizio costituzionale in tutti i suoi estremi).

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.



Applicando le norme impugnate la domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato e la domanda di risarcimento del danno ex art. 35, comma 5, secondo periodo, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (“Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative”) dovrebbero essere rigettate.

È infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l’Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale scolastico (in particolare dell’art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 e dell’art. 93, commi 1 e 2, L.P. 5/2006), che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l’intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze, in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo.

quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l’Amministrazione convenuta.

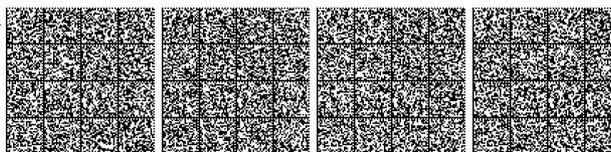
Di recente il legislatore (art. 9, comma 18, D.L. 13 maggio 2011, n. 70 conv. con legge 12 luglio 2011, n. 106) ha aggiunto nell’art. 10 decreto legislativo n. 368/2001 il comma 4-bis. secondo cui “stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all’art. 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all’art. 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all’art. 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall’applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l’art. 5, comma 4-bis, del presente decreto”.

Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina ex d.lgs. 368/2001 trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L’assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l’illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel decreto legislativo n. 368/2001 - in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1, comma 1), dell’indicazione scritta delle stesse (art. 1, comma 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) - con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall’art. 1, comma 1, D.L. 25 settembre 2009, n. 134, conv. con legge 24 novembre 2009, n. 167, che, novellando l’art. 4, legge n. 124/1999, ha introdotto il comma 14-bis, secondo cui “i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall’art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni”) o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell’art. 36, comma 5, decreto legislativo n. 165/2011;

invero l’inapplicabilità della disciplina ex decreto legislativo n. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni ex decreto legislativo n. 165/2001, dove - a fronte dell’art. 36, comma 1 (testo originario), secondo cui: “Le pubbliche Amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina” - l’art. 70, comma 8, dopo aver stabilito che “le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola”, ha precisato che “sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni” (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell’art. 36, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001 - ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l’emanazione del decreto legislativo n. 369/2001 dell’art. 36, decreto legislativo n. 165/2001 introdotto in precedenza - ad opera dell’art. 17, comma 26, D.L. 1° luglio 2009, n. 78 conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui: “Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le Amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal



codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle Amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato..., in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368”);

in questo senso sono orientate sia la Consulta (ord. 207 del 2013, specie settimo considerato, punti 5 e 6) sia la a Suprema Corte (Cass. 20 giugno 2012, n. 10127, specie § 24-34;).

Infine appare opportuno ricordare che l'appena menzionata ord. n. 207 del 2013 ha ritenuto ammissibili due questioni di illegittimità costituzionale sollevate in giudizi in cui i ricorrenti, avendo svolto attività di docenti o di personale amministrativo scolastico in base a numerosi e ripetuti contratti a termine, hanno agito per sentir dichiarare l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine e per la conseguente condanna dell'amministrazione a convertire il loro contratto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, ovvero al risarcimento del danno.

Sulla non manifesta infondatezza.

Le procedure di reclutamento del personale della scuola.

In tema di reclutamento del personale scolastico a tempo determinato la disciplina statale (art. 4, legge n. 124/1999) dispone:

“1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo;

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario;

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee;

4. I posti delle dotazioni organiche provinciali non possono essere coperti in nessun caso mediante assunzione di personale docente non di ruolo;

5. Con proprio decreto da adottare secondo la procedura prevista dall'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione emana un regolamento per la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee nel rispetto dei criteri di cui ai commi seguenti;

6. Per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell'art. 1 della presente legge;

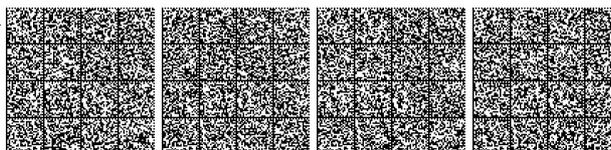
7. Per il conferimento delle supplenze temporanee di cui al comma 3 si utilizzano le graduatorie di circolo o di istituto...”);

il regolamento di cui al comma 5 è stato emanato con decreto ministeriale 25 maggio 2000, n. 201 e successivamente con decreto ministeriale 13 giugno 2007, n. 131.

Quanto alla disciplina provinciale l'art. 93, commi 1, 2 e 3, L.P. n. 5/2006 (“Disposizioni in materia di incarichi a tempo determinato e di supplenze temporanee”) prevede:

“1. Per garantire la continuità didattica e il regolare avvio dell'anno scolastico, ferma restando la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato e nei limiti della spesa massima prevista dall'art. 85, la Provincia o le istituzioni scolastiche possono stipulare, mediante l'utilizzo rispettivamente delle graduatorie provinciali per titoli o delle graduatorie d'istituto, contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili o disponibili e non vacanti, secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e secondo le modalità definite con regolamento. Le graduatorie d'istituto devono essere articolate in fasce, in relazione ai titoli e alle abilitazioni; inoltre devono garantire una validità temporanea coerente con le graduatorie provinciali per titoli.

2. Per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento il dirigente del servizio provinciale competente stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili per un massimo di due anni qualora risultino disponibili la medesima cattedra o posto; per la copertura delle cattedre o dei posti d'insegnamento disponibili, inoltre, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima triennale.



3. Per la copertura di cattedre e di posti d'insegnamento non coperti ai sensi del comma 2, a decorrere dalla data stabilita dalla Provincia per l'inizio delle lezioni, il dirigente dell'istituzione scolastica stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima annuale. Qualora la mancata copertura delle cattedre o dei posti di insegnamento ai sensi del comma 2 dipenda dall'assenza o dall'esaurimento delle graduatorie provinciali, il dirigente dell'istituzione scolastica, previo nulla osta del dirigente del servizio provinciale competente, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato anche prima dell'inizio delle lezioni;

il regolamento di cui al comma 1 è stato emanato con decreto del presidente della provincia 24 giugno 2008, n. 23-130/Leg ("Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale"), il quale all'art. 2 dispone: "1. I posti di insegnamento e le cattedre, di seguito denominati "posti", non assegnati a personale assunto a tempo indeterminato, sono coperti con il conferimento di: a) incarichi annuali, per i posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, per i posti non vacanti ma disponibili entro la data del 31 ottobre, fino al termine dell'anno scolastico o per le ore di insegnamento che non concorrono a costituire posti e che si rendono disponibili entro la data del 31 ottobre; c) supplenze temporanee brevi per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi previsti dalle lett. a) e b). 2. Gli incarichi annuali previsti dal comma 1, lett. a), sono rinnovati annualmente e comunque per un massimo di due anni se per il medesimo posto permangono le condizioni richieste per il primo conferimento. A tal fine il contratto individuale di lavoro contiene la clausola con la quale è previsto il rinnovo automatico del contratto medesimo. 3. Il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, previsti dal comma 1, lett. a) e b), è effettuato dal dirigente della struttura provinciale competente in materia di gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, di seguito denominata "struttura provinciale competente", prima della data stabilita dalla Giunta provinciale per l'inizio delle lezioni utilizzando le vigenti graduatorie provinciali per titoli del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale. 4. A decorrere dalla data di inizio delle lezioni il conferimento è effettuato dal dirigente dell'istituzione scolastica, utilizzando le vigenti graduatorie d'istituto, per la copertura di: a) incarichi annuali e supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, in caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, fino a sei ore settimanali di insegnamento; c) incarichi annuali previsti dal comma 1, lett. a), non coperti prima della data di inizio delle lezioni; d) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche previste dal comma 1, lett. b), non coperte prima della data di inizio delle lezioni; e) supplenze temporanee brevi di cui al comma 1, lett. c). 5. In caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli, il dirigente della struttura provinciale competente può autorizzare i dirigenti delle istituzioni scolastiche ad effettuare il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche anche prima della data di inizio delle lezioni".

Di recente Corte Cost. 9 febbraio 2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124/1999 - istitutiva delle graduatorie permanenti (le quali vengono utilizzate dall'Amministrazione scolastica in primis per l'attribuzione del 50% dei posti di ruolo disponibili determinati ogni triennio e secondariamente per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità - art. 399, commi e 401 comma 1 decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297) - "è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito".

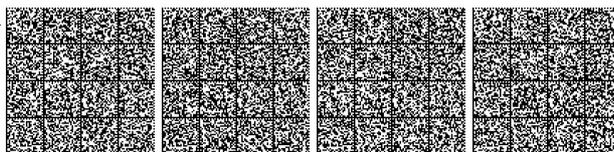
Si tratta di una logica conseguenza del principio ex art. 97 ult. co. Cost. ("Agli impieghi nelle pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge") che individua nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'Amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte Cost. 27 marzo 2003, n. 89; Cass. 15 giugno 2010, n. 14350; Cass. 7 maggio 2008, n. 11161;).

L'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex decreto legislativo n. 368/2001.

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio a qua della questione di legittimità costituzionale in esame.

La disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola in rapporto al diritto dell'Unione Europea.

I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, "creare un quadro normativa per la prevenzione degli abusi deri-



vanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato" (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 ("Misure di prevenzione degli abusi - 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati "successivi"; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato").

Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte Cost. 170/1984; Corte Cost. 389/1989; Corte Cost. ord. 168/1991; Corte Cost. 482/1995; Corte Cost. 348/2007; Corte Cost. 349/2007; Corte Cost. 28/2010; Corte Cost. 227/2010; Corte Cost. ord. 207/2013; Cass. S.U. 8.8.2011, n. 17074; Cass. pen. 4.3.2005, n. 17836; Cass. 2.3.2005, n. 4466; Cass. 26.9.2003, n. 14312; Cass. 10.12.2002, n. 17564; CdS IV, 18.1.1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4.2.1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22.6.1989, causa C-103/88, Costanzo, punto 33; 29.4.1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; 26.2.2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11.1.2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14.10.2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto ex art. 11 Cost. e più recentemente sul disposto ex art. 117, comma 1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale:

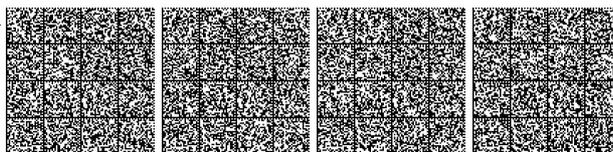
A) se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (art. 19, comma 1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarative che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;

B) se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117, comma 1 Cost.).

a) La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4.7.2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7.9.2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino, punti 40-43; 7.9.2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13.9.2007; 13.9.2000, causa C-307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22.12.2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) - come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità - che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico.

b) Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15.4.2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23.4.2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c) Secondo formai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a, cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., punto 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1.10.2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto 1 dell'accordo



quadro impone agli Stati membri - onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti - l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro;
- b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi;
- c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

In ordine alle misure previste sub *b)* e *c)* dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero dei loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina statale relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato (art. 4, comma 1, legge n. 124/1999).

Ciò è ancora più vero dopo la novella dell'art. 10, decreto legislativo n. 368/2001, in cui è stato inserito il comma 4-*bis*, il quale ha precisato che ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA "non si applica l'art. 5, comma 4-*bis*, del presente decreto", norma questa che, secondo quanto chiarito dal Governo italiano nella causa C-3/10, Affatato, cit., punto, 48, è stata introdotta proprio "al fine di evitare il ricorso abusivo ai contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico".

Quanto alla disciplina provinciale (art. 93, commi 1 e 2, L.P. 5/2006), le previsioni di un numero massimo (due) di rinnovi dei contratti a tempo determinato di durata annuale e di una durata massima (tre anni) dei contratti a tempo determinato sembrano riguardare esclusivamente "la medesima cattedra o posto", come emerge dalla lettera dell'art. 93 comma 2 cit., consentendo, così, alla provincia Autonoma di Trento la stipulazione di ulteriori contratti a tempo determinato con gli stessi docenti.

In ordine alla misura prevista sub *a)* dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (esistenza di "ragioni obiettive" che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100; 26.1.2012, in causa C-586/10, Kucuk, punti 30-31):

"La nozione di «ragioni oggettive» dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto".

A) La Suprema Corte nella pronuncia 20 giugno 2012, n. 10127 ed una parte della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisano alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1) dell'accordo quadro; in particolare Cass. 10127/2012 cit. ha statuito: «Lo speciale "corpus" normativo delle supplenze, integrato nel sistema di accesso ai ruoli ex art. 399, del decreto legislativo n. 297 del 1994, modificato dall'art. 1, della legge n. 124 del 1999, consentendo la stipula dei contratti a termine solo per esigenze oggettive dell'attività scolastica, cui non fa riscontro alcun potere discrezionale dell'amministrazione, costituisce "norma equivalente" alle misure di cui alla direttiva 1999/70/CE e, quindi, non si pone in contrasto con la direttiva stessa, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria. Ne consegue che la reiterazione dei contratti a termine non conferisce al docente il diritto alla conversione in contratto a tempo indeterminato, né il diritto al risarcimento del danno, ove non risulti perpetrato, ai suoi danni, uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza».

B) Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27.9.2010, Fiorilli/Miur; Trib. Livorno, 26.11.2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11.1.2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16.6.2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18.6.2011, Modugno/MIUR;), le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, anche dell'art. 93, comma 1, L.P. 5/2006 e dell'art. 2, comma 1, lett. a) n. 23/130/Leg del 2008), in relazione all'ipotesi di "copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno



scolastico”) vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell’organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell’organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili.

Appare evidente che l’esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo - costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali ex art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 - potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell’organico di diritto:

nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe - anche considerando i tempi necessari all’espletamento delle procedure di mobilità - un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell’offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell’organico;

quindi alla scelta del legislatore - di consentire all’Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato - è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno (menzionato dalla Provincia Autonoma di Trento nella propria memoria di costituzione) dei cd. docenti di ruolo “sopranumerari”, ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Alla luce dell’orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte Cost. 289/2010; Corte Cost. 89/2003; Cass. 7.5.2008, n. 11161; Cass. 3.6.2004, n. 10605; Cass. 2.5.2003, n. 6699; Cass. 16.9.2002, n. 13528; CdS. V, 1.4.2011, n. 2022; CdS. VI, 24.1.2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell’azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali

o

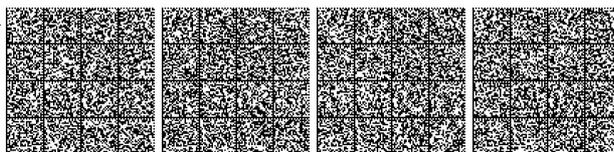
(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

In proposito la Suprema Corte (sent. 10127/2012 cit.) ha così statuito:

«59. Alla luce della richiamata giurisprudenza comunitaria ritiene questa Corte che il corpus normativa disciplinate il reclutamento del personale, nel consentire la stipula di contratti a tempo determinato in relazione alla oggettiva necessità di far fronte, con riferimento al singolo istituto scolastico - e, quindi, al caso specifico, - alla copertura dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero alla copertura dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero ancora ad altre necessità quale quella di sostituire personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro, riferendosi a circostanze precise e concrete caratterizzanti la particolare attività scolastica costituisce “norma equivalente” alle misure di cui alla clausola 5 n. 1, lettera da A) a C) dell’accordo quadro secondo quanto indicato dalla sentenza 28 aprile 2009 C-370/07 Angelidaki cit..

60. Rileva, altresì, ai fini di cui trattasi, - e con riferimento alle fattispecie regolate dal primo e dalla legge n. 124 del 1999, art. 4, comma 2 cit. - quale fattore oggettivo, relativo all’attività scolastica, lo stretto collegamento tra la necessità di ricorrere alla supplenza e la ciclica variazione in aumento ed in diminuzione della popolazione scolastica e la sua collocazione geografica.

61. Né può non considerarsi che, come in precedenza rimarcato, il sistema delle graduatorie per garantire l’oggettività della scelta dell’incaricato, la migliore formazione scolastica (Corte cost. n. 41 del 2011 cit.) e la stessa immissione in ruolo dell’incaricato - la cui posizione in graduatoria progredisce, in ragione dell’assicurato diritto di precedenza, in finzione del numero delle supplenze - comporta necessariamente la reiterazione degli incarichi che, pur tuttavia, come osservato, rimangono temporanei e collegati ciascuno alla specifica e precisa esigenza del singolo istituto scolastico.



62. Al riguardo va ricordato che la direttiva n. 70 del 1999 guarda alla successione di più contratti di rapporti di lavoro a tempo determinato come potenziale fonte di abuso in danno dei lavoratori dipendenti sì da richiedere apposite disposizioni di tutela minima (dirette ad evitare la “precarizzazione” della situazione dei lavoratori suddetti), identificabili non di certo in norme legali o regolamentari limitate ad autorizzare - in modo generale ed astratto il ricorso a ripetuti contratti di lavoro a tempo determinato (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, punto 28, e sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit., punto 97). Il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscano la forma comune dei rapporti di lavoro, non esclude però che i contratti di lavoro a tempo determinato possano rappresentare una caratteristica dell’impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività, sicché viene lasciato agli Stati membri una certa discrezionalità nello stabilire le condizioni precise alle quali si può fare uso di questi contratti (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 52; sentenza 4 luglio 2006 C-212/04, Adeneler, punto 91; sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, M. e S., punto 47; sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit. punti 145 e 183).

63. È corollario di quanto ora detto che spetta al giudice nazionale di valutare se in concreto l’impiego di un dipendente per un lungo periodo di tempo in forza di ripetuti e numerosi contratti sia rispettosa della clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 55), che deve ritenersi, nel caso di specie, rispettata perché il reiterarsi degli incarichi, come rilevato - ma è opportuno ribadirlo - risponde ad oggettive, specifiche esigenze, a fronte delle quali non fa riscontro alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, per essere la stessa tenuta al puntuale rispetto della articolata normativa che ne regola l’assegnazione.

64. Alla stregua delle esposte considerazioni ritiene questa Corte che la specifica disciplina del reclutamento del personale scolastico, ed in particolare quella relativa al conferimento delle supplenze, è conforme alla clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro di cui alla direttiva del Consiglio Ce 1999/70/CE del 28 giugno 1999 e costituisce, quindi, “norma equivalente”.

La Consulta (ord. n. 207 del 2013), da un lato, ha ritenuto:

“che l’attribuzione dei tre tipi previsti di supplenza è resa necessaria, nell’ordinamento nazionale, dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, che affermano il diritto fondamentale allo studio, il quale impone allo Stato l’organizzazione del servizio in modo da poterlo adattare calche ai costanti cambiamenti numerici della popolazione scolastica, per cui l’art. 4, della legge n. 124 del 1999 - sottoposto all’esame di questa Corte - risponde a tale necessita;

che non si potrebbe stabilire che all’attribuzione di tutte le supplenze annuali (su posti vacanti e disponibili) si provveda con i contratti a tempo indeterminato, perché in questo modo la Pubblica Amministrazione si esporrebbe alla concreta possibilità di avere un numero di docenti superiori al necessario, ipotesi, quest’ultima, da evitare in linea generale e, in particolare, nel periodo attuale nel quale sussistono gravi necessità di contenimento della spesa pubblica, anche in base ad impegni derivanti da vincoli posti dall’Unione europea;

che, infatti, in caso di successiva diminuzione della popolazione scolastica, la copertura di tutte le cattedre effettivamente vacanti potrebbe determinare esuberi del personale docente;

che si tratta di un servizio attivabile a domanda, in quanto il diritto allo studio, previsto dalla Costituzione, crea la condizione per cui lo Stato non può rifiutarsi di erogare il servizio stesso, con la conseguenza che la domanda di istruzione attiva automaticamente l’erogazione del servizio;

che il sistema scolastico italiano presenta esigenze di flessibilità fisiologicamente ineliminabili, riconducibili a diversi fattori, alcuni indipendenti dalle scelte di governo, tra i quali: mutamenti continui della popolazione scolastica; attribuzione delle cattedre, in larga percentuale, ad insegnanti donne, specie per i cicli di formazione primaria, che esigono forme di tutela quanto ai congedi di maternità; fenomeni di immigrazione (allo stato attuale, circa quattro milioni di immigrati, che vanno doverosamente inclusi nel sistema scolastico); flussi migratori interni da regione a regione; scelta di indirizzi scolastici da parte delle famiglie; trasferimenti di personale docente di ruolo; presenza di sedi disagiate e assegnazioni provvisorie, soprattutto nelle isole e zone di montagna; a questi si aggiungono ulteriori fattori di flessibilità riconducibili a scelte di governo, tra i quali: frequenti accorpamenti di istituti; diverse modalità di programmazione delle classi; unificazione di indirizzi scolastici;

che, pertanto, deve riconoscersi come nell’ordinamento italiano sia indispensabile utilizzare un numero significativo di docenti e di personale amministrativo scolastico assunti con contratti a tempo determinato, proprio per garantire la costante presenza degli stessi in numero sufficiente a coprire le necessità di tutte le scuole statali;

che il sistema delle graduatorie permanenti del personale a tempo determinato, affiancato a quello del pubblico concorso, è in grado di garantire sia che l’assunzione del personale scolastico a tempo determinato avvenga con criteri oggettivi - cioè senza abusi né disparità - sia di consentire a detto personale di avere una ragionevole probabilità, nel tempo, di diventare titolare di un posto di ruolo, con un contratto a tempo indeterminato;



che, inoltre, la normativa nazionale è strutturata, almeno in linea di principio, in modo tale che l'assunzione del personale scolastico con contratti a tempo determinato - pur non prevedendo la durata massima di tali contratti, ne' il numero dei rinnovi degli stessi - possa rispondere alle ragioni obiettive di cui alla clausola 5, punto 1, della direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE».

Dall'altro ha ritenuto:

“che l'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999 - oggetto del giudizio davanti a questa Corte - nella sua parte principale, non appare censurabile, in quanto regola la tipologia di supplenze - previsione necessaria per assicurare la copertura dei posti vacanti di anno in anno - non disponendo, di conseguenza, questa norma ne' il rinnovo dei contratti a tempo determinato prolungati nel tempo, ne' l'esclusione del diritto al risarcimento del danno;

che, peraltro, detta disposizione contiene, nella proposizione finale, la previsione per cui il conferimento delle supplenze annuali su posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre abbia luogo “in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente non di ruolo”;

che la previsione sopra richiamata, contenuta nell'ultima proposizione del comma 1, dell'art. 4, della legge n. 124 del 1999, potrebbe configurare la possibilità di un rinnovo dei contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

che questa condizione - unitamente al fatto che non vi sono disposizioni che riconoscano, per i lavoratori della scuola, il diritto al risarcimento del danno in favore di chi è stato assoggettato ad un'indebita ripetizione di contratti di lavoro a tempo determinato - potrebbe porsi in conflitto con la citata clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE”.

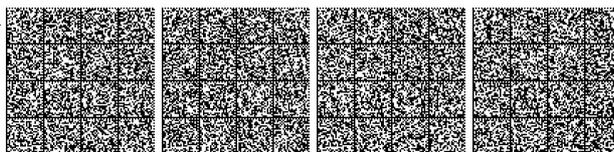
Appare, quindi, non manifestamente infondato affermare l'esistenza di un contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato applicabile nel caso in esame (art. 4, comma 1, legge n. 124/1999 ed art. 93, commi 1 e 2. L.P. 5/2006) ed il diritto dell'Unione Europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi. È vero che soltanto la normativa statale (art. 4, comma 1, legge n. 124/1999) prevede espressamente che il conferimento delle supplenze annuali, ai fini della copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, avvenga “in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo”;

tuttavia il riferimento ai “posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico”, contenuto nel combinato disposto dell'art. 93, comma 2, L.P. 5/2006 e dell'art. 2, comma 1, lett. a) d.p.g. p. n. 23/130 del 2008 rende evidente che la loro copertura mediante contratti a tempo determinato avviene in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo, il solo in grado di occupare stabilmente i posti vacanti e disponibili;

inoltre le previsioni, contenute nella sola legislazione provinciale, di un numero massimo (due) di rinnovi dei contratti a tempo determinato di durata annuale e di una durata massima (tre anni) dei contratti a tempo determinato, sembrano riguardare esclusivamente “la medesima cattedra o posto”, come risulta dalla lettera dell'art. 93, comma 2, legge n. 5/2006, e non impediscono la stipulazione con la stessa Provincia Autonoma di Trento di ulteriori contratti a tempo determinato, come si evince dalle carriere lavorative di alcuni dei ricorrenti di cui ai doc. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 8 allegati al ricorso.

Si è già ricordato che secondo l'orientamento consolidato della Corte di giustizia la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1 Cost.;

in questo senso si è espressa anche la Consulta nell'ordinanza n. 207 del 2013 (“come si è già rilevato nell'ordinanza n. 103 del 2008 - quando davanti a questa Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.”).



P. Q .M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93, commi 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui - violazione degli artt. 11 e 117, comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 23 giugno 1999 ha dato attuazione - consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze - annuali secondo l'art. 4, comma 2, legge n. 124/1999, annuali e rinnovabili per un massimo di due anni o di durata massima triennale secondo l'art. 93, comma 2, L.P. 5/2006 - in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al presidente del Consiglio dei Ministri ed al presidente della Provincia Autonoma di Trento, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, in data 3 dicembre 2013

Il Giudice: FLAIM

14C00043

n. 33

Ordinanza del 3 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Graziani Mauro ed altri contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Conservatorio di musica «Francesco Antonio Bonporti».

Istruzione pubblica - Conservatori di musica ed istituti musicali parificati - Previsione, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma, cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, si provvede esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario - Lesione del Diritto dell'Unione europea, in particolare della clausola 5, punto 1, lett. a), dell'Accordo quadro - Richiamo all'ordinanza della Corte n. 207/2013.

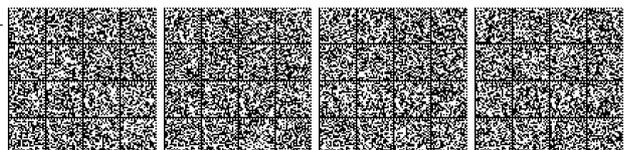
- Legge 21 dicembre 1999, n. 508, art. 2, comma 6.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 2 dicembre 2013 la seguente ordinanza:

Rilevato in fatto

Con ricorsi depositati in data 14 ottobre 2011 Graziani Mauro, Cipelli Roberto, Banzato Renzo e Zicari Domenico — premesso di aver stipulato in un primo tempo con il presidente e successivamente con il direttore del Conservatorio di musica “Francesco Antonio Bonporti”, una pluralità di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 2 co.6 L. 21.12.1999, n. 508 della durata [quanto a Graziani dal 4.12.2007 al 31.10.2008, dall'1.11.2008 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 15.11.2008 al 31.10.2009, dall'1.11.2009 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 12.11.2009 al 31.10.2010, dall'1.11.2010 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di



sceita della sede, dal 7.12.2010 al 31.10.2011, quanto Cipelli dal 12.1.2007 al 31.10.2007, dall'1.11.2007 fino ad individuazione dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 20.11.2007 al 31.10.2008, dall'1.11.2008 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 15.11.2008 al 31.10.2009, dall'1.11.2009 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 12.11.2009 al 31.10.2010, dall'1.11.2010 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 20.11.2010 al 31.10.2011, quanto a Banzato dal 14.12.2007 al 31.10.2008, dall'1.11.2008 fino al 25.11.2008, dal 26.11.2008 al 31.10.2009, dall'1.11.2009 al 15.11.2009, dal 16.11.2009 al 25.11.2009, dal 26.11.2009 al 31.10.2010, dall'1.11.2010 al 12.12.2010 e dal 13.12.2010 al 31.10.2011, quanto a Zicari Domenico dal 12.11.2007 al 31.10.2008, dall'1.11.2008 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 12.11.2008 al 31.10.2009, dall'1.11.2009 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 6.11.2009 al 31.10.2010, dall'1.11.2010 fino alla nomina dell'avente titolo individuato all'esito della procedura di scelta della sede, dal 5.11.2010 al 31.10.2011] — hanno proposto nei confronti del Conservatorio di musica “Francesco Antonio Bonporti” e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, tra le altre, le seguenti domande: “... accertarsi e dichiararsi la nullità o illegittimità o inefficacia dei termini opposti ai contratti di lavoro a tempo determinato come indicati in narrativa sottoscritti dai ricorrenti con le resistenti e per l'effetto condannarsi le resistenti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al risarcimento dei danni in favore dei ricorrenti per l'accertata l'illegittima apposizione del termine nella misura ritenuta di giustizia tenendo conto dell'art. 36 co.5 d.lgs. 165/2001 come vigente, risarcimento che vorrà applicare secondo i criteri emersi dalla giurisprudenza di merito e di legittimità citata in narrativa o secondo equità ex art. 1226 c. c.”.

La domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato viene fondata dai ricorrenti sull'asserita violazione della clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione.

La domanda di risarcimento del danno viene fondata dai ricorrenti quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, in applicazione del disposto ex art. 36 co. 5, secondo periodo, d.lgs. 30.3.2001, n. 165 (“Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative”).

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 co.6 L. 21.12.1999, n. 508 nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 co.1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consente di provvedere, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma dei Conservatori di musica, cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, “esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili”, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Occorre doverosamente premettere che nel presente giudizio è già stata sollevata, con ordinanza del 17.1.2012, altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 co.6 L. 508/1999, di cui la Consulta ha dichiarato “la manifesta inammissibilità” con ordinanza n. 206 del 3.7.2013, stante l'inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale concretamente posta al Tribunale di Trento”, in considerazione della “generale preclusione della possibilità di trasformare i contratti a tempo determinato nel settore pubblico in contratti a tempo indeterminato” (art. 36 co.5 d.lgs. 165/2001 e specificamente per il settore scolastico art. 4 co.14bis L. 124/1999, inserito dall'art. 1 co.1 D.L. 25.9.2009, n. 134 convertito dall'art. 1 co.1 L. 24.11.2009, n. 167, nonché art. 10 co.4bis d.lgs. 368/2001, inserito dall'art. 9 co.18 D.L. 13.5.2011, n. 70 convertito dall'art. 1 co. 1 L. 12.7.2011, n. 106).

In effetti nell'ordinanza introduttiva del primo incidente di costituzionalità la rilevanza della questione era stata motivata esclusivamente con riferimento alla domanda, proposta dai ricorrenti, di conversione dei contratti a tempo determinato stipulati con il Conservatorio di musica “Francesco Antonio Bonporti” in contratti a tempo indeterminato.



Tuttavia, in realtà, i ricorrenti hanno proposto, come già evidenziato nella parte “in fatto”, anche una domanda di risarcimento del danno ex art. 36 co. 5, secondo periodo d.lgs. 165/2001 quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato.

Quindi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 co.6 L. 508/1999 viene qui motivata sulla base di un presupposto di fatto diverso da quello posto a fondamento della precedente ordinanza di rimessione del 17.1.2012, il che appare consentito alla luce del consolidato orientamento della Consulta (ord. n. 399 del 2002; sent. 189 del 2001; sentenze n. 433 del 1995, n. 451 del 1989 e n. 930 del 1988; ord. n. 164 del 1987), secondo cui l’art. 24 co.2 L. 11.3.1953, n. 87 preclude la riproponibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, da parte dello stesso giudice, soltanto se la precedente pronuncia della Corte abbia natura decisoria, di laiche non osta all’esame nel merito della questione la declaratoria di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza in dipendenza di una mera lacuna della prima ordinanza di rimessione (atteso che, come precisato da Corte Cost. 451/1989 cit., gli elementi richiesti per l’ammissibilità della questione debbono risultare esclusivamente dall’ordinanza di rimessione, e non possono eventualmente essere tratti dagli atti del giudizio *a quo*; infatti soltanto l’ordinanza, debitamente pubblicata, rende noto per ogni effetto, alla generalità dei cittadini e agli organi giudiziari, la pendenza del giudizio costituzionale in tutti i suoi estremi).

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato e la domanda di risarcimento del danno ex art. 36 co. 5, secondo periodo, d.lgs. 30.3.2001, n. 165 (“Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative”) dovrebbero essere rigettate;

è infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l’Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale docente dei Conservatori di musica (in particolare dell’art. 2 co.6 L. 508/1999), che consente di provvedere, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma dei Conservatori di musica, cui non si possa far fronte nell’ambito delle dotazioni organiche, esclusivamente mediante l’attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili;

quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l’Amministrazione convenuta.

Si tratta di una disciplina analoga a quella dettata dall’art. 4 co. 1 L. 3.5.1999, n. 124 che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l’intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo.

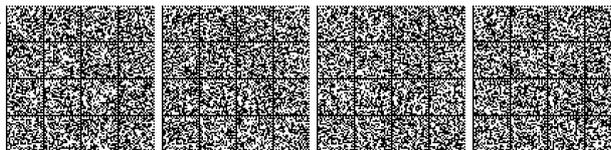
inoltre, ai sensi dell’art. 4 co.12 L. 124/1999, “le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano altresì al personale docente ed ATA delle Accademie e dei Conservatori”.

Di recente il legislatore (art. 9 co.18 D.L. 13.5.2011, n. 70 conv. con L. 12.7.2011, n. 106) ha aggiunto nell’art. 10 d.lgs. 368/2001 il co.4bis. secondo cui “stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all’articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all’articolo 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all’articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall’applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l’articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto”.

Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina ex d.lgs. 368/2001 trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L’assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l’illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel d.lgs. 368/2001 — in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1 co.1), dell’indicazione scritta delle stesse (art. 1 co. 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) — con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è



sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall'art. 1 co. 1 D.L. 25.9.2009, n. 134, conv. con L. 24.11.2009, n. 167, che, novellando l'art. 4 L. 124/1999, ha introdotto il co. 14bis, secondo cui "i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni") o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 36 co.5 d.lgs. 165/2011;

invero l'inapplicabilità della disciplina ex d.lgs. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni ex d.lgs. 165/2001, dove — a fronte dell'art. 36 co. 1 (testo originario), secondo cui: "Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina" — l'art. 70 co.8, dopo aver stabilito che "le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola", ha precisato che "sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni" (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell'art. 36 co. 1 d.lgs. 165/2001 — ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l'emanazione del d.lgs. 369/2001 dell'art. 36 d.lgs. 165/2001 introdotto in precedenza — ad opera dell'art. 17 co. 26 D.L. 1.7.2009, n. 78 conv. con L. 3.8.2009, n. 102, secondo cui: "Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368");

in questo senso sono orientate sia la Consulta (ord. 207 del 2013, specie settimo considerato, punti 5 e 6) sia la a Suprema Corte (Cass. 20.6.2012, n. 10127, specie § 24-34;).

Infine appare opportuno ricordare che l'appena menzionata ord. n. 207 del 2013 ha ritenuto ammissibili due questioni di illegittimità costituzionale sollevate in giudizi in cui i ricorrenti, avendo svolto attività di docenti o di personale amministrativo scolastico in base a numerosi e ripetuti contratti a termine, hanno agito per sentir dichiarare l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine e per la conseguente condanna dell'amministrazione a convertire il loro contratto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, ovvero al risarcimento del danno.

Sulla non manifesta infondatezza

le procedure di reclutamento del personale dei Conservatori di Musica

In tema di reclutamento del personale dei Conservatori di musica l'art. 2 co.6 L. 508/1999 dispone:

"Il rapporto di lavoro del personale delle istituzioni di cui all'articolo 1 è regolato contrattualmente ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, nell'ambito di apposito comparto articolato in due distinte aree di contrattazione, rispettivamente per il personale docente e non docente. Limitatamente alla copertura dei posti in organico che si rendono disponibili si fa ricorso alle graduatorie nazionali previste dall'articolo 270, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dall'articolo 3, comma 1, della legge 3 maggio 1999, n. 124, le quali, integrate in prima applicazione a norma del citato articolo 3, comma 2, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento. Per le esigenze didattiche derivanti dalla presente legge cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, si provvede esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili, anche ove temporaneamente conferiti a personale incluso nelle predette graduatorie nazionali. Dopo l'esaurimento di tali graduatorie, gli incarichi di insegnamento sono attribuiti con contratti di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili. I predetti incarichi di insegnamento non sono comunque conferibili al personale in servizio di ruolo. Il personale docente e non docente, in servizio nelle istituzioni di cui all'articolo 1 alla data di entrata in vigore della presente legge con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è inquadrato presso di esse in appositi ruoli ad esaurimento, mantenendo le funzioni e il trattamento complessivo in godimento. Salvo quanto stabilito nel secondo e nel terzo periodo del presente comma, nei predetti ruoli ad esaurimento è altresì inquadrato il personale inserito nelle graduatorie nazionali sopraindicate, anche se assunto dopo la data di entrata in vigore della presente legge".



Di recente Corte Cost. 9.2.2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la L. 124/1999 — dalle cui graduatorie, secondo la previsione ex art. 2 co.6 L. 508/1999, vengono tratti i docenti ai fini della copertura dei posti in organico che si rendono disponibili nonché dell'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili, per soddisfare le esigenze didattiche cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche — “è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito”.

Si tratta di una logica conseguenza del principio ex art. 97 ult. co. Cost. (“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”) che individua nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte Cost. 27.3.2003, n. 89; Cass. 15.6.2010, n. 14350; Cass. 7.5.2008, n. 11161;).

l'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex d.lgs. 368/2001.

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale in esame.

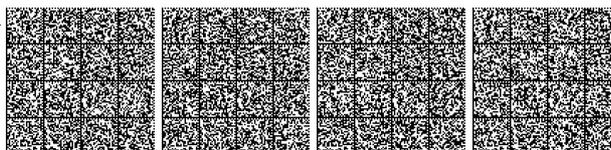
la disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola in rapporto al diritto dell'Unione Europea.

I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18.3.1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, “creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato” (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 (“Misure di prevenzione degli abusi — 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati “successivi”; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato”).

Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte Cost. 170/1984; Corte Cost. 389/1989; Corte Cost. ord. 168/1991; Corte Cost. 482/1995; Corte Cost. 348/2007; Corte Cost. 349/2007; Corte Cost. 28/2010; Corte Cost. 227/2010; Corte Cost. ord. 207/2013; Cass. S.U. 8.8.2011, n. 17074; Cass. pen. 4.3.2005, n. 17836; Cass. 2.3.2005, n. 4466; Cass. 26.9.2003, n. 14312; Cass. 10.12.2002, n. 17564; CdS IV, 18.1.1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4.2.1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22.6.1989, causa C-103/88, Costanzo, punto 33; 29.4.1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; 26.2.2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11.1.2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14.10.2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto ex art. 11 Cost. e più recentemente sul disposto ex art. 117 co.1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale:

A)

se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati” (art. 19 co.1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarative che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;



B)

se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117 co.1 Cost.).

a)

La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4.7.2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7.9.2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino, punti 40-43; 7.9.2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13.9.2007; 13.9.2000, causa C307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22.12.2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) — come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità — che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico.

b)

Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15.4.2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23.4.2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c)

Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a., cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., punto 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1.10.2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro impone agli Stati membri — onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti — l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro,

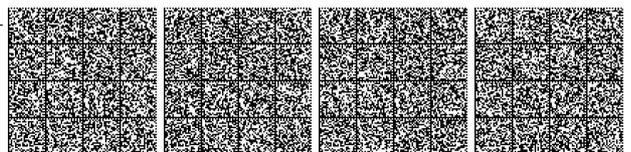
b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi,

c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

In ordine alle misure previste sub *b)* e *c)* dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero dei loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina ex art. 2 co.6 L. 508/1999, la quale stabilisce sì una durata massima dei singoli "incarichi di insegnamento" conferiti al fine di soddisfare "le esigenze didattiche derivanti dalla presente legge cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche", ma prevede la possibilità di rinnovo senza limiti.

In ordine alla misura prevista sub *a)* dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (esistenza di "ragioni obiettive" che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100; 26.1.2012, in causa C-586/10, Kucuk, punti 30-31):

"La nozione di «ragioni oggettive» dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto".



A)

La Suprema Corte nella pronuncia 20.6.2012, n. 10127 ed una parte della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisano alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro; in particolare Cass. 10127/2012 cit. ha statuito: "Lo speciale "corpus" normativo delle supplenze, integrato nel sistema di accesso ai ruoli ex art. 399 del d.lgs. n. 297 del 1994, modificato dall'art. 1 della legge n. 124 del 1999, consentendo la stipula dei contratti a termine solo per esigenze oggettive dell'attività scolastica, cui non fa riscontro alcun potere discrezionale dell'amministrazione, costituisce "norma equivalente" alle misure di cui alla direttiva 1999/70/CE e, quindi, non si pone in contrasto con la direttiva stessa, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria. Ne consegue che la reiterazione dei contratti a termine non conferisce al docente il diritto alla conversione in contratto a tempo indeterminato, né il diritto al risarcimento del danno, ove non risulti perpetrato, ai suoi danni, uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza".

B)

Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27.9.2010, Fiorilli/Miur; Trib. Livorno, 26.11.2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11.1.2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16.6.2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18.6.2011, Modugno/MIUR;), le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4 co.1 L. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, anche dell'art. 2 co.6 L. 508/1999), in relazione all'ipotesi di "copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico") vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili.

Appare evidente che l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo — costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali ex art. 4 co.1 L. 124/1999 — potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell'organico di diritto;

nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe — anche considerando i tempi necessari all'espletamento delle procedure di mobilità — un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico;

quindi alla scelta del legislatore — di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno dei cd. docenti di ruolo "soprannumerari", ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

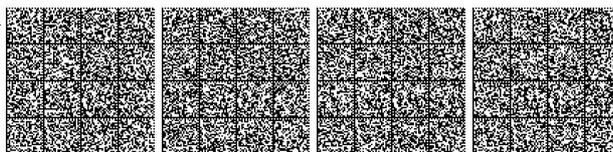
Alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte Cost. 289/2010; Corte Cost. 89/2003; Cass. 7.5.2008, n. 11161; Cass. 3.6.2004, n. 10605; Cass. 2.5.2003, n. 6699; Cass. 16.9.2002, n. 13528; CdS. V, 1.4.2011, n. 2022; CdS. VI, 24.1.2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali

o

(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.



In proposito la Suprema Corte (seni. 10127/2012 cit.) ha così statuito:

“59. Alla luce della richiamata giurisprudenza comunitaria ritiene questa Corte che il *corpus* normativa disciplinate il reclutamento del personale, nel consentire la stipula di contratti a tempo determinato in relazione alla oggettiva necessità di far fronte, con riferimento al singolo istituto scolastico — e, quindi, al caso specifico —, alla copertura dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero alla copertura dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero ancora ad altre necessità quale quella di sostituire personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro, riferendosi a circostanze precise e concrete caratterizzanti la particolare attività scolastica costituisce “norma equivalente” alle misure di cui alla clausola 5 n. 1, lett. da A) a C) dell’accordo quadro secondo quanto indicato dalla sentenza 28 aprile 2009 C-370/07 Angelidaki cit.

60. Rileva, altresì, ai fini di cui trattasi, — e con riferimento alle fattispecie regolate dal primo e dalla L. n. 124 del 1999, art. 4, comma 2 cit. — quale fattore oggettivo, relativo all’attività scolastica, lo stretto collegamento tra la necessità di ricorrere alla supplenza e la ciclica variazione in aumento ed in diminuzione della popolazione scolastica e la sua collocazione geografica.

61. Né può non considerarsi che, come in precedenza rimarcato, il sistema delle graduatorie per garantire l’oggettività della scelta dell’incaricato, la migliore formazione scolastica (Corte Cost. n. 41 del 2011 cit.) e la stessa immissione in ruolo dell’incaricato — la cui posizione in graduatoria progredisce, in ragione dell’assicurato diritto di precedenza, in funzione del numero delle supplenze — comporta necessariamente la reiterazione degli incarichi che, pur tuttavia, come osservato, rimangono temporanei e collegati ciascuno alla specifica e precisa esigenza del singolo istituto scolastico.

62. Al riguardo va ricordato che la direttiva n. 70 del 1999 guarda alla successione di più contratti di rapporti di lavoro a tempo determinato come potenziale fonte di abuso in danno dei lavoratori dipendenti sia da richiedere apposite disposizioni di tutela minima (dirette ad evitare la “precarizzazione” della situazione dei lavoratori suddetti), identificabili non di certo in norme legali o regolamentari limitate ad autorizzare — in modo generale ed astratto il ricorso a ripetuti contratti di lavoro a tempo determinato (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, punto 28, e sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit., punto 97). Il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscano la forma comune dei rapporti di lavoro, non esclude però che i contratti di lavoro a tempo determinato possano rappresentare una caratteristica dell’impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività, sicché viene lasciato agli Stati membri una certa discrezionalità nello stabilire le condizioni precise alle quali si può fare uso di questi contratti (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 52; sentenza 4 luglio 2006 C-212/04, Adeneler, cit. punto 91; sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, M e S., punto 47; sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit. punti 145 e 183).

63. È corollario di quanto ora detto che spetta al giudice nazionale di valutare se in concreto l’impiego di un dipendente per un lungo periodo di tempo in forza di ripetuti e numerosi contratti sia rispettosa della clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 55), che deve ritenersi, nel caso di specie, rispettata perché il reiterarsi degli incarichi, come rilevato — ma è opportuno ribadirlo — risponde ad oggettive, specifiche esigenze, a fronte delle quali non fa riscontro alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, per essere la stessa tenuta al puntuale rispetto della articolata normativa che ne regola l’assegnazione.

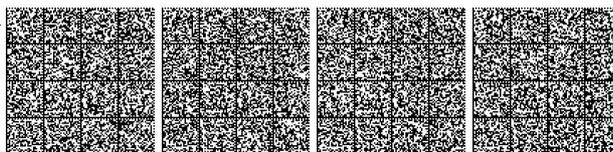
64. Alla stregua delle esposte considerazioni ritiene questa Corte che la specifica disciplina del reclutamento del personale scolastico, ed in particolare quella relativa al conferimento delle supplenze, è conforme alla clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro di cui alla Direttiva del Consiglio Ce 1999/70/CE del 28 giugno 1999 e costituisce, quindi, “norma equivalente”.

La Consulta (ord. n. 207 del 2013), da un lato, ha ritenuto:

“che l’attribuzione dei tre tipi previsti di supplenza è resa necessaria, nell’ordinamento nazionale, dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, che affermano il diritto fondamentale allo studio, il quale impone allo Stato l’organizzazione del servizio in modo da poterlo adattare anche ai costanti cambiamenti numerici della popolazione scolastica, per cui l’art. 4 della legge n. 124 del 1999 — sottoposto all’esame di questa Corte — risponde a tale necessità;

che non si potrebbe stabilire che all’attribuzione di tutte le supplenze annuali (su posti vacanti e disponibili) si provveda con i contratti a tempo indeterminato, perché in questo snodo la Pubblica Amministrazione si esporrebbe alla concreta possibilità di avere un numero di docenti superiori al necessario, ipotesi, quest’ultima, da evitare in linea generale e, in particolare, nel periodo attuale nel quale sussistono gravi necessità di contenimento della spesa pubblica, anche in base ad impegni derivanti da vincoli posti dall’Unione europea;

che, infatti, in caso di successiva diminuzione della popolazione scolastica, la copertura di tutte le cattedre effettivamente vacanti potrebbe determinare esuberanti del personale docente;



che si tratta di un servizio attivabile a domanda, in quanto il diritto allo studio, previsto dalla Costituzione, crea la condizione per cui lo Stato non può rifiutarsi di erogare il servizio stesso, con la conseguenza che la domanda di istruzione attiva automaticamente l'erogazione del servizio;

che il sistema scolastico italiano presenta esigenze di flessibilità fisiologicamente ineliminabili, riconducibili a diversi fattori, alcuni indipendenti dalle scelte di governo, tra i quali: mutamenti continui della popolazione scolastica; attribuzione delle cattedre, in larga percentuale, ad insegnanti donne, specie per i cicli di formazione primaria, che esigono forme di tutela quanto ai congedi di maternità; fenomeni di immigrazione (allo stato attuale, circa quattro milioni di immigrati, che vanno doverosamente inclusi nel sistema scolastico); flussi migratori interni da regione a regione; scelta di indirizzi scolastici da parte delle famiglie; trasferimenti di personale docente di ruolo; presenza di sedi disagiate e assegnazioni provvisorie, soprattutto nelle isole e zone di montagna; a questi si aggiungono ulteriori fattori di flessibilità riconducibili a scelte di governo, tra i quali: frequenti accorpamenti di istituti; diverse modalità di programmazione delle classi; unificazione di indirizzi scolastici;

che, pertanto, deve riconoscersi come nell'ordinamento italiano sia indispensabile utilizzare un numero significativo di docenti e di personale amministrativo scolastico assunti con contratti a tempo determinato, proprio per garantire la costante presenza degli stessi in numero sufficiente a coprire le necessità di tutte le scuole statali;

che il sistema delle graduatorie permanenti del personale a tempo determinato, affiancato a quello del pubblico concorso, è in grado di garantire sia che l'assunzione del personale scolastico a tempo determinato avvenga con criteri oggettivi — cioè senza abusi né disparità — sia di consentire a detto personale di avere una ragionevole probabilità, nel tempo, di diventare titolare di un posto di ruolo, con un contratto a tempo indeterminato;

che, inoltre, la normativa nazionale è strutturata, almeno in linea di principio, in modo tale che l'assunzione del personale scolastico con contratti a tempo determinato — pur non prevedendo la durata massima di tali contratti, né il numero dei rinnovi degli stessi — possa rispondere alle ragioni obiettive di cui alla clausola 5, punto 1, della direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE; “;

dall'altro ha ritenuto:

“che l'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999 — oggetto del giudizio davanti a questa Corte — nella sua parte principale, non appare censurabile, in quanto regola la tipologia di supplenze — previsione necessaria per assicurare la copertura dei posti vacanti di anno in anno — non disponendo, di conseguenza, questa norma né il rinnovo dei contratti a tempo determinato prolungati nel tempo, né l'esclusione del diritto al risarcimento del danno;

che, peraltro, detta disposizione contiene, nella proposizione finale, la previsione per cui il conferimento delle supplenze annuali su posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre abbia luogo “in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente non di ruolo”;

che la previsione sopra richiamata, contenuta nell'ultima proposizione del comma 1 dell'art. 4 della legge n. 124 del 1999, potrebbe configurare la possibilità di un rinnovo dei contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

che questa condizione — unitamente al fatto che non vi sono disposizioni che riconoscano, per i lavoratori della scuola, il diritto al risarcimento del danno in favore di chi è stato assoggettato ad un'indebita ripetizione di contratti di lavoro a tempo determinato — potrebbe porsi in conflitto con la citata clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE;”.

Appare, quindi, non manifestamente infondato affermare l'esistenza di un contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato applicabile nel caso in esame (art. 2 co.6 L. 508/1999) ed il diritto dell'Unione Europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi.

È vero che, contrariamente alla normativa ex art. 4 co.1 L. 124/1999, la disciplina qui applicabile ex art. 2 co.6 L. 508/1999 non prevede espressamente che il conferimento delle supplenze annuali, ai fini della copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, avvenga “in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo”;

tuttavia il riferimento alle “esigenze didattiche derivanti dalla presente legge cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche”, rende evidente che il loro soddisfacimento mediante i contratti di lavoro a tempo determinato, cui sono riconducibili quelli stipulati dai ricorrenti con il Conservatorio di musica “Francesco Antonio Bonporti”, avviene in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo, il solo in grado di soddisfare stabilmente esigenze didattiche di carattere non temporaneo.



Si è già ricordato che secondo l'orientamento consolidato della Corte di giustizia la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 co.1 Cost.;

in questo senso si è espressa anche la Consulta nell'ordinanza n. 207 del 2013 ("come si è già rilevato nell'ordinanza n. 103 del 2008 — quando davanti a questa Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117. primo comma. Cost.").

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 co.6 L. 21.12.1999, n. 508 nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 co.1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consente di provvedere, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma dei Conservatori di musica, cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, "esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili", in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, in data 3 dicembre 2013

Il giudice: FLAIM

14C00044

N. 34

Ordinanza del 3 dicembre 2013 emessa dal Tribunale di Trento nei procedimenti civili riuniti promossi da Mattana Luciano ed altri contro Provincia autonoma di Trento

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi, in contrasto con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale ha dato attuazione la direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, clausola 5, punto 1), lett. a), allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 3 dicembre 2013 la seguente ordinanza:

Rilevato in fatto

Con ricorsi depositati in data 3 ottobre, 14 ottobre e 18 ottobre 2011 Mattana Luciano, Periotto Maria, Guidotto Marco, Fichera Isabellina, Ognibeni Caterina, Tasso Elisa, Antonelli Emanuela, Bona Chiara, Brunel Fiorella, Dal Pont Gabriella, Tipoldi Giovanni, Oliari Viviana, Cerullo Antonio, Oriolo Antonella, Minei Angela, Fratta Assunta, Valle Ilenia, Vianello Giulio, Ceranelli Alessandra, Donatoni Marco, Colombini Serena, Eccli Michela, Sandri Mario, Prezzi Antonia, Berti Roberta, Rasera Chiara, Montelli Luisa, Huber Vera, Malalan Giuliana, Corigliano Saveria, Trainotti Ottilia, La Manna Teresa, Ciccarelli Sandra, Gualano Ruben, Sartori Angela, Fortugno Nicolina, Schwarz Emanuela, Dallago Annalisa, Salvato Sara, Di Gennaro Francesca, Marzadro Anna Giulia, Michelazzi Raffaella, Bellotti Giuseppe, Zandonai Beatrice, Tomedi Fabiola, Mazzini Francesca, Prosser Carolina, Sommadossi Giovanna, Garbuio Anna Maria, Regolini Marina, Fantini Katrin, Dal Farra Maria, Paltrinieri Marta, Petrillo Maria Lucia, Carli Nadia, Tardivo Antonella, Degliantonini Federico, Rossi Ezio, Aldrighettoni Cristina, Di Luoffo Antonella, Angelini Flavio, Trenti Cristina, Gionta Vaentina, Turri Stefania, Miorelli Silvia, Miorelli Cecilia, Terzani Fiammetta, Rigotti Erika, Angelico Marilusi, Bonventre Maria Grazia, Cortese Mirko, Petterlin Paolo, Brendolise Renza, Gelmi Giordano, Cagol Nunzia, Ferrieri Monica, Casagrande Alessia, Sighel Maura, Debiasi Cristina, Pezzato Cinzia, Costantino Scirocco Iliaria, Cau Gabriella, Bongiovanni Maddalena, Taddia Emanuela, Scagliotti Cristina, Spinelli Maria Giovanna, Sicilia Giuseppina Giovanna, Braus Maia Cristina, Faccio Monica, Righi Angela, Artini Nicola, Facchini Michela, Lunz Marco, Catoni Francesca, Nordio Valentina, Zencher Valentina, Sartori Mariachiara, Maule Milena, Andreolli Francesca, Russo Antonietta, Soini Rosanna, Martinelli Paola, Scarasciullo Laura, Caliarì Clelia, La Greca Adda, Gaeta Marica, Pozzer Ruggero, Margherito Marilena, Caceffo Serena, Sank Sabine, Schilirò Anna Maria, Scerra Filippo, Ravanelli Federica, Marini Michele, Fiabane Pietro, Menapace Alessandra, Artini Graziella, Armani Michela, Pugliese Francesco, Mosna Alessandro, Longhi Magda, Pappalardo Silvia, Valletta Nikolas, Laguercia Leda Danielle, Salpietro Maria Catena, Antolini Mariachiara e Ficara Francesco — premesso di aver stipulato, o con il dirigente del servizio provinciale competente (in un primo tempo l'agenzia provinciale per l'istruzione denominata «sovrintendenza scolastica provinciale», successivamente il servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi:

I) in un primo tempo della disciplina statale ex art. 4 legge 3 maggio 1999, n. 124, applicabile nel territorio della provincia di Trento anche successivamente all'entrata in vigore del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento») in forza della previsione ex art. 2 comma 7 dello stesso d.P.R. («Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3 e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato»);

II) successivamente della disciplina provinciale ex art. 93 comma 1, 2 e 3 l.p. 7 agosto 2006, n. 5 — hanno proposto nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, tra le altre, le seguenti domande:

«1) in via principale: Accertarsi e dichiararsi la nullità o illegittimità o inefficacia dei termini apposti ai contratti di lavoro a tempo determinato come indicati in narrativa sottoscritti dai ricorrenti con la Provincia Autonoma di Trento e per l'effetto accertare e dichiarare la conversione del primo contratto sottoscritto da ogni ricorrente ovvero dalla data di uno di quelli successivi sempre sottoscritti da ogni ricorrente, ovvero dalla data ritenuta di giustizia anche in relazione all'inserimento dei singoli ricorrenti nelle graduatorie per l'assunzione a tempo indeterminato, in contratto di lavoro a tempo indeterminato con la resistente;

2) in via subordinata solo se disattesa la domanda di conversione del rapporto a tempo indeterminato, condannarsi la Provincia Autonoma di Trento, in personale del legale rappresentante *pro tempore*, al risarcimento dei danni in favore di ogni singolo ricorrente per l'accertata illegittima apposizione del termine, nella misura ritenuta di giustizia tenendo conto dell'art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2001 come vigente, risarcimento che vorrà applicare secondo i criteri emersi dalla giurisprudenza di merito e di legittimità citata in narrativa o secondo equità ex art. 1226 c.c.».



La domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato viene fondata dai ricorrenti sull'asserita violazione della clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione.

La domanda (subordinata) di risarcimento del danno viene fondata dai ricorrenti quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, in applicazione del disposto ex art. 36 comma 5, secondo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 («Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative»).

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze — annuali secondo l'art. 4 comma 2 legge n. 124/1999, annuali e rinnovabili per un massimo di due anni o di durata massima triennale secondo l'art. 93 comma 2 l.p. n. 5/2006 — in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo

Occorre doverosamente premettere che nel presente giudizio è già stata sollevata, con ordinanza del 17 gennaio 2012, altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 l.p. n. 5/2006, di cui la Consulta ha dichiarato «la manifesta inammissibilità» con ordinanza n. 206 del 3 luglio 2013, stante l'inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale concretamente posta al Tribunale di Trento», in considerazione della «generale preclusione della possibilità di trasformare i contratti a tempo determinato nel settore pubblico in contratti a tempo indeterminato» (art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2001 e specificamente per il settore scolastico art. 4 comma 14-bis legge n. 124/1999, inserito dall'art. 1 comma 1 d.l. 25 settembre 2009, n. 134 convertito dall'art. 1 comma 1 legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché art. 10 comma 4-bis d.lgs. n. 368/2001, inserito dall'art. 9 comma 18 d.l. 13 maggio 2011, n. 70 convertito dall'art. 1 comma 1 legge 12 luglio 2011, n. 106).

In effetti nell'ordinanza introduttiva del primo incidente di costituzionalità la rilevanza della questione era stata motivata esclusivamente con riferimento alla domanda, proposta dai ricorrenti in via principale, di conversione dei contratti a tempo determinato stipulati con la Provincia Autonoma di Trento in contratti a tempo indeterminato.

Tuttavia, in realtà, i ricorrenti hanno proposto, come già evidenziato nella parte «in fatto», anche una domanda (subordinata) di risarcimento del danno ex art. 36 comma 5, secondo periodo d.lgs. n. 165/2001 quale conseguenza della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato.

Quindi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 l.p. n. 5/2006 viene qui motivata sulla base di un presupposto di fatto diverso da quello posto a fondamento della precedente ordinanza di rimessione del 17 gennaio 2012, il che appare consentito alla luce del consolidato orientamento della Consulta (ord. n. 399 del 2002; sent. 189 del 2001; sentenze n. 433 del 1995, n. 451 del 1989 e n. 930 del 1988; ord. n. 164 del 1987), secondo cui l'art. 24 comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87 preclude la riproponibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, da parte dello stesso giudice, soltanto se la precedente pronuncia della Corte abbia natura decisoria, di talché non osta all'esame nel merito della questione la declaratoria di manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza in dipendenza di una mera lacuna della prima ordinanza di rimessione (atteso



che, come precisato da Corte Cost. n. 451/1989 cit., gli elementi richiesti per l'ammissibilità della questione debbono risultare esclusivamente dall'ordinanza di remissione, e non possono eventualmente essere tratti dagli atti del giudizio *a quo*; infatti soltanto l'ordinanza, debitamente pubblicata, rende noto per ogni effetto, alla generalità dei cittadini e agli organi giudiziari, la pendenza del giudizio costituzionale in tutti i suoi estremi).

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda di accertamento della nullità delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato e la domanda di risarcimento del danno ex art. 36 comma 5, secondo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 («Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative») dovrebbero essere rigettate;

infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale scolastico (in particolare dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 l.p. n. 5/2006), che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo;

quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l'Amministrazione convenuta.

Di recente il legislatore (art. 9 comma 18 d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. con legge 12 luglio 2011, n. 106) ha aggiunto nell'art. 10 d.lgs. n. 368/2001 il comma 4-bis, secondo cui «stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'articolo 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto».

Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina ex d.lgs. n. 368/2001 trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L'assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l'illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001 — in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1 comma 1), dell'indicazione scritta delle stesse (art. 1 comma 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) — con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall'art. 1 comma 1 d.l. 25 settembre 2009, n. 134, conv. con legge 24 novembre 2009, n. 167, che, novellando l'art. 4 legge n. 124/1999, ha introdotto il comma 14-bis, secondo cui «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni») o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2001;

invero l'inapplicabilità della disciplina ex d.lgs. n. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni ex d.lgs. n. 165/2001, dove — a fronte dell'art. 36 comma 1 (testo originario), secondo cui: «Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina» — l'art. 70 comma 8, dopo aver stabilito che «le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola», ha precisato che «sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola



di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni» (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell'art. 36 comma 1 d.lgs. n. 165/2001 — ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l'emanazione del d.lgs. n. 369/2001 dell'art. 36 d.lgs. n. 165/2001 introdotto in precedenza — ad opera dell'art. 17 comma 26 d.l. 1° luglio 2009, n. 78 conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui: «Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368»);

in questo senso sono orientate sia la Consulta (ord. 207 del 2013, specie settimo considerato, punti 5 e 6) sia la a Suprema Corte (Cass. 20 giugno 2012, n. 10127, specie § 24-34;).

Infine appare opportuno ricordare che l'appena menzionata ord. n. 207 del 2013 ha ritenuto ammissibili due questioni di illegittimità costituzionale sollevate in giudizi in cui i ricorrenti, avendo svolto attività di docenti o di personale amministrativo scolastico in base a numerosi e ripetuti contratti a termine, hanno agito per sentir dichiarare l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine e per la conseguente condanna dell'amministrazione a convertire il loro contratto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, ovvero al risarcimento del danno.

Sulla non manifesta infondatezza le procedure di reclutamento del personale della scuola

In tema di reclutamento del personale scolastico a tempo determinato la disciplina statale (art. 4 legge n. 124/1999) dispone:

«1. alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo;

2. alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario;

3. nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee;

4. i posti delle dotazioni organiche provinciali non possono essere coperti in nessun caso mediante assunzione di personale docente non di ruolo;

5. con proprio decreto da adottare secondo la procedura prevista dall'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione emana un regolamento per la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee nel rispetto dei criteri di cui ai commi seguenti;

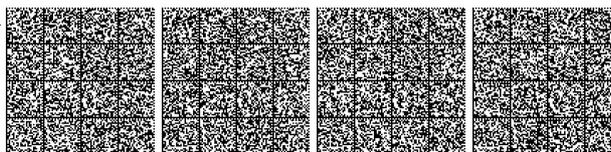
6. per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell'articolo 1 della presente legge;

7. per il conferimento delle supplenze temporanee di cui al comma 3 si utilizzano le graduatorie di circolo o di istituto...»).

Il regolamento di cui al comma 5 è stato emanato con d.m. 25 maggio 2000, n. 201 e successivamente con d.m. 13 giugno 2007, n. 131.

Quanto alla disciplina provinciale l'art. 93 comma 1, 2 e 3 l.p. n. 5/2006 («Disposizioni in materia di incarichi a tempo determinato e di supplenze temporanee») prevede:

«1. Per garantire la continuità didattica e il regolare avvio dell'anno scolastico, ferma restando la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato e nei limiti della spesa massima prevista dall'articolo 85, la Provincia o le istituzioni scolastiche possono stipulare, mediante l'utilizzo rispettivamente delle graduatorie provinciali per titoli



o delle graduatorie d'istituto, contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili o disponibili e non vacanti, secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e secondo le modalità definite con regolamento. Le graduatorie d'istituto devono essere articolate in fasce, in relazione ai titoli e alle abilitazioni, inoltre devono garantire una validità temporanea coerente con le graduatorie provinciali per titoli;

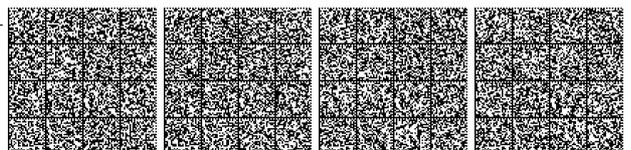
2. per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento il dirigente del servizio provinciale competente stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili per un massimo di due anni qualora risultino disponibili la medesima cattedra o posto; per la copertura delle cattedre o dei posti d'insegnamento disponibili, inoltre, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima triennale;

3. per la copertura di cattedre e di posti d'insegnamento non coperti ai sensi del comma 2, a decorrere dalla data stabilita dalla Provincia per l'inizio delle lezioni, il dirigente dell'istituzione scolastica stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima annuale. Qualora la mancata copertura delle cattedre o dei posti di insegnamento ai sensi del comma 2 dipenda dall'assenza o dall'esaurimento delle graduatorie provinciali, il dirigente dell'istituzione scolastica, previo nulla osta del dirigente del servizio provinciale competente, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato anche prima dell'inizio delle lezioni».

Il regolamento di cui al comma 1 è stato emanato con decreto del presidente della provincia 24 giugno 2008, n. 23-130/Leg («Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale»), il quale all'art. 2 dispone: «1. I posti di insegnamento e le cattedre, di seguito denominati «Posti», non assegnati a personale assunto a tempo indeterminato, sono coperti con il conferimento di: a) incarichi annuali, per i posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, per i posti non vacanti ma disponibili entro la data del 31 ottobre, fino al termine dell'anno scolastico o per le ore di insegnamento che non concorrono a costituire posti e che si rendono disponibili entro la data del 31 ottobre; c) supplenze temporanee brevi per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi previsti dalle lettere a) e b). 2. Gli incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), sono rinnovati annualmente e comunque per un massimo di due anni se per il medesimo posto permangono le condizioni richieste per il primo conferimento. A tal fine il contratto individuale di lavoro contiene la clausola con la quale è previsto il rinnovo automatico del contratto medesimo. 3. Il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, previsti dal comma 1, lettere a) e b), è effettuato dal dirigente della struttura provinciale competente in materia di gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, di seguito denominata «struttura provinciale competente», prima della data stabilita dalla Giunta provinciale per l'inizio delle lezioni utilizzando le vigenti graduatorie provinciali per titoli del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale. 4. A decorrere dalla data di inizio delle lezioni il conferimento è effettuato dal dirigente dell'istituzione scolastica, utilizzando le vigenti graduatorie d'istituto, per la copertura di: a) incarichi annuali e supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, in caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, fino a sei ore settimanali di insegnamento; c) incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), non coperti prima della data di inizio delle lezioni; d) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche previste dal comma 1, lettera b), non coperte prima della data di inizio delle lezioni; e) supplenze temporanee brevi di cui al comma 1, lettera e). 5. In caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli, il dirigente della struttura provinciale competente può autorizzare i dirigenti delle istituzioni scolastiche ad effettuare il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche anche prima della data di inizio delle lezioni».

Di recente Corte Cost. 9 febbraio 2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124/1999 — istitutiva delle graduatorie permanenti (le quali vengono utilizzate dall'amministrazione scolastica in primis per l'attribuzione del 50% dei posti di ruolo disponibili determinati ogni triennio e secondariamente per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità — art. 399 comma 1 e 401 comma 1 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297) — «è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito».

Si tratta di una logica conseguenza del principio ex art. 97 ult. comma Cost. («Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge») che individua nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte Cost. 27 marzo 2003, n. 89; Cass. 15 giugno 2010, n. 14350; Cass. 7 maggio 2008, n. 11161;).



L'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex d.lgs. n. 368/2001

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale in esame.

La disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola in rapporto al diritto dell'Unione Europea

I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, «creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato» (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 («Misure di prevenzione degli abusi - 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati «successivi»; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato»).

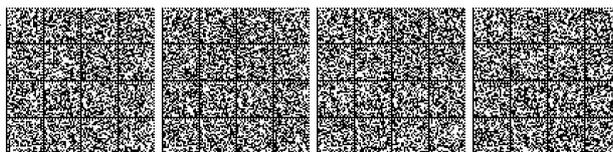
Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte Cost. 170/1984, Corte Cost. 389/1989; Corte Cost. ord. 168/1991; Corte Cost. 482/1995; Corte Cost. 348/2007; Corte Cost. 349/2007; Corte Cost. 28/2010; Corte Cost. 227/2010; Corte Cost. ord. 207/2013; Cass. S.U. 8 agosto 2011, n. 17074; Cass. pen. 4 marzo 2005, n. 17836; Cass. 2 marzo 2005, n. 4466; Cass. 26 settembre 2003, n. 14312; Cass. 10 dicembre 2002, n. 17564; CdS IV, 18 gennaio 1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4 febbraio 1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22 giugno 1989, causa C-103/88, Costanzo, punto 33; 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; 26 febbraio 2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14 ottobre 2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto ex art. 11 Cost. e più recentemente sul disposto ex art. 117 comma 1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale:

A) se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19 comma 1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarative che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;

B) se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117 comma 1 Cost.).

a) La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marroni e Sardino, punti 40-43; 7 settembre 2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13 settembre 2007; 13 settembre 2000, causa C-307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22 dicembre 2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) — come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità — che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico;

b) Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15 aprile 2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23 aprile 2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere



invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c) Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a., cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., punto 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1° ottobre 2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro impone agli Stati membri — onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti — l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro;
- b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi;
- c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

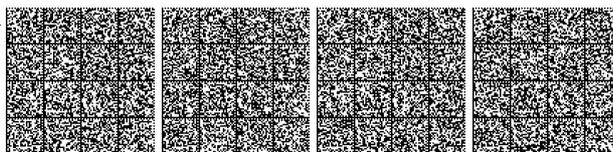
In ordine alle misure previste sub b) e c) dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero dei loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina statale relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato (art. 4 comma 1 legge n. 124/1999); ciò è ancora più vero dopo la novella dell'art. 10 d.lgs. n. 368/2001, in cui è stato inserito il comma 4-bis, il quale ha precisato che ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA «non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto», norma questa che, secondo quanto chiarito dal Governo italiano nella causa C-3/10, Affatato, cit., punto, 48, è stata introdotta proprio «al fine di evitare il ricorso abusivo ai contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico».

Quanto alla disciplina provinciale (art. 93 comma 1 e 2 l.p. n. 5/2006), le previsioni di un numero massimo (due) di rinnovi dei contratti a tempo determinato di durata annuale e di una durata massima (tre anni) dei contratti a tempo determinato sembrano riguardare esclusivamente «la medesima cattedra o posto», come emerge dalla lettera dell'art. 93 comma 2 cit., consentendo, così, alla Provincia Autonoma di Trento la stipulazione di ulteriori contratti a tempo determinato con gli stessi docenti.

In ordine alla misura prevista sub a) dalla clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro (esistenza di «ragioni obiettive» che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100; 26 gennaio 2012, in causa C-586/10, Kucuk, punti 30-31):

«La nozione di «ragioni oggettive» dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente.... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto».

A) La Suprema Corte nella pronuncia 20 giugno 2012, n. 10127 ed una parte della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisano alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro; in particolare Cass. 10127/2012 cit. ha statuito: «Lo speciale "corpus" normativo delle supplenze, integrato nel sistema di accesso ai ruoli ex art. 399 del d.lgs. n. 297 del 1994, modificato dall'art. 1 della legge n. 124 del 1999, consentendo la stipula dei contratti a termine solo per esigenze oggettive dell'attività scolastica, cui non fa riscontro alcun potere discrezionale dell'amministrazione, costituisce "norma equivalente" alle misure di cui alla direttiva 1999/70/CE e, quindi, non si pone in contrasto con la direttiva stessa, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria. Ne consegue che la reiterazione dei contratti a termine non conferisce al docente il diritto alla conversione in contratto a tempo indeterminato, né il diritto al risarcimento del danno, ove non risulti perpetrato, ai suoi danni, uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza».



B) Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27 settembre 2010, Fiorilli/Miur; Trib. Livorno, 26 novembre 2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11 gennaio 2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25 marzo 2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29 marzo 2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16 giugno 2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18 giugno 2011, Modugno/MIUR;), le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, anche dell'art. 93 comma 1, l.p. n. 5/2006 e dell'art. 2 comma 1 lett. a) n. 23-130/Leg del 2008), in relazione all'ipotesi di «copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico») vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forane contrattuali flessibili.

Appare evidente che l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo — costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali ex art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 — potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell'organico di diritto;

nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe — anche considerando i tempi necessari all'espletamento delle procedure di mobilità — un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico;

quindi alla scelta del legislatore — di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno (menzionato dalla Provincia Autonoma di Trento nella propria memoria di costituzione) dei cd. docenti di ruolo «soprannumerari», ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte Cost. 289/2010; Corte Cost. 89/2003; Cass. 7 maggio 2008, n. 11161; Cass. 3 giugno 2004, n. 10605; Cass. 2 maggio 2003, n. 6699; Cass. 16 settembre 2002, n. 13528; CdS. V, 1° aprile 2011, n. 2022; CdS. VI, 24 gennaio 2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali, o

(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

In proposito la Suprema Corte (sent. 10127/2012 cit.) ha così statuito:

«59. Alla luce della richiamata giurisprudenza comunitaria ritiene questa Corte che il corpus normativo disciplinate il reclutamento del personale, nel consentire la stipula di contratti a tempo determinato in relazione alla oggettiva necessità di far fronte, con riferimento al singolo istituto scolastico - e, quindi, al caso specifico -, alla copertura dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero alla copertura dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre, ovvero ancora ad altre necessità quale quella di sostituire personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro, riferendosi a circostanze precise e concrete caratterizzanti la particolare attività scolastica costituisce «norma equivalente» alle misure di cui alla clausola 5 n. 1, lett. da A) a C) dell'accordo quadro secondo quanto indicato dalla sentenza 28 aprile 2009 C-370/07 Angelidaki cit.;

60. Rileva, altresì, ai fini di cui trattasi, - e con riferimento alle fattispecie regolate dal primo e dalla legge n. 124 del 1999, art. 4, comma 2 cit. - quale fattore oggettivo, relativo all'attività scolastica, lo stretto collegamento tra la necessità di ricorrere alla supplenza e la ciclica variazione in aumento ed in diminuzione della popolazione scolastica e la sua collocazione geografica;



61. Né può non considerarsi che, come in precedenza rimarcato, il sistema delle graduatorie per garantire l'oggettività della scelta dell'incaricato, la migliore formazione scolastica (Corte cost. n. 41 del 2011 cit.) e la stessa immissione in ruolo dell'incaricato - la cui posizione in graduatoria progredisce, in ragione dell'assicurato diritto di precedenza, in funzione del numero delle supplenze - comporta necessariamente la reiterazione degli incarichi che, pur tuttavia, come osservato, rimangono temporanei e collegati ciascuno alla specifica e precisa esigenza del singolo istituto scolastico;

62. Al riguardo va ricordato che la direttiva n. 70 del 1999 guarda alla successione di più contratti di rapporti di lavoro a tempo determinato come potenziale fonte di abuso in danno dei lavoratori dipendenti sì da richiedere apposite disposizioni di tutela minima (dirette ad evitare la «precarizzazione» della situazione dei lavoratori suddetti), identificabili non di certo in norme legali o regolamentari limitate ad autorizzare - in modo generale ed astratto il ricorso a ripetuti contratti di lavoro a tempo determinato (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, punto 28, e sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit., punto 97). Il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscano la forma comune dei rapporti di lavoro, non esclude però che i contratti di lavoro a tempo determinato possano rappresentare una caratteristica dell'impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività, sicché viene lasciato agli Stati membri una certa discrezionalità nello stabilire le condizioni precise alle quali si può fare uso di questi contratti (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 52; sentenza 4 luglio 2006 C-212/04, Adeneler, cit. punto 91; sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, M e S., punto 47; sentenza 28 aprile 2009 C-370/07, Angelidaki cit, punti 145 e 183);

63. È corollario di quanto ora detto che spetta al giudice nazionale di valutare se in concreto l'impiego di un dipendente per un lungo periodo di tempo in forza di ripetuti e numerosi contratti sia rispettosa della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (sentenza 26 gennaio 2012 C-586/10 Kucuk, cit. punto 55), che deve ritenersi, nel caso di specie, rispettata perché il reiterarsi degli incarichi, come rilevato - ma è opportuno ribadirlo - risponde ad oggettive, specifiche esigenze, a fronte delle quali non fa riscontro alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, per essere la stessa tenuta al puntuale rispetto della articolata normativa che ne regola l'assegnazione;

64. Alla stregua delle esposte considerazioni ritiene questa Corte che la specifica disciplina del reclutamento del personale scolastico, ed in particolare quella relativa al conferimento delle supplenze, è conforme alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro di cui alla Direttiva del Consiglio Ce 1999/70/CE del 28 giugno 1999 e costituisce, quindi, «norma equivalente».

La Consulta (ord. n. 207 del 2013), da un lato, ha ritenuto:

«che l'attribuzione dei tre tipi previsti di supplenza è resa necessaria, nell'ordinamento nazionale, dagli artt. 33 e 34 della Costituzione, che affermano il diritto fondamentale allo studio, il quale impone allo Stato l'organizzazione del servizio in modo da poterlo adattare anche ai costanti cambiamenti numerici della popolazione scolastica, per cui l'art. 4 della legge n. 124 del 1999 - sottoposto all'esame di questa Corte - risponde a tale necessità;

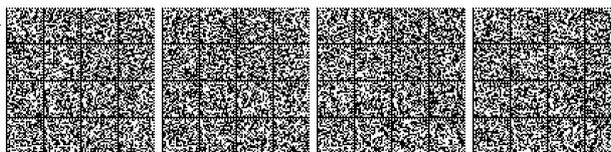
che non si potrebbe stabilire che all'attribuzione di tutte le supplenze annuali (su posti vacanti e disponibili) si provveda con i contratti a tempo indeterminato, perché in questo modo la Pubblica Amministrazione si esporrebbe alla concreta possibilità di avere un numero di docenti superiori al necessario, ipotesi, quest'ultima, da evitare in linea generale e, in particolare, nel periodo attuale nel quale sussistono gravi necessità di contenimento della spesa pubblica, anche in base ad impegni derivanti da vincoli posti dall'Unione europea;

che, infatti, in caso di successiva diminuzione della popolazione scolastica, la copertura di tutte le cattedre effettivamente vacanti potrebbe determinare esuberanti del personale docente;

che si tratta di un servizio attivabile a domanda, in quanto il diritto allo studio, previsto dalla Costituzione, crea la condizione per cui lo Stato non può rifiutarsi di erogare il servizio stesso, con la conseguenza che la domanda di istruzione attiva automaticamente l'erogazione del servizio;

che il sistema scolastico italiano presenta esigenze di flessibilità fisiologicamente ineliminabili, riconducibili a diversi fattori, alcuni indipendenti dalle scelte di governo, tra i quali: mutamenti continui della popolazione scolastica; attribuzione delle cattedre, in larga percentuale, ad insegnanti donne, specie per i cicli di formazione primaria, che esigono forme di tutela quanto ai congedi di maternità; fenomeni di immigrazione (allo stato attuale, circa quattro milioni di immigrati, che vanno doverosamente inclusi nel sistema scolastico); flussi migratori interni da regione a regione; scelta di indirizzi scolastici da parte delle famiglie; trasferimenti di personale docente di ruolo; presenza di sedi disagiate e assegnazioni provvisorie, soprattutto nelle isole e zone di montagna; a questi si aggiungono ulteriori fattori di flessibilità riconducibili a scelte di governo, tra i quali: frequenti accampamenti di istituti; diverse modalità di programmazione delle classi; unificazione di indirizzi scolastici;

che, pertanto, deve riconoscersi come nell'ordinamento italiano sia indispensabile utilizzare un numero significativo di docenti e di personale amministrativo scolastico assunti con contratti a tempo determinato, proprio per garantire la costante presenza degli stessi in numero sufficiente a coprire le necessità di tutte le scuole statali;



che il sistema delle graduatorie permanenti del personale a tempo determinato, affiancato a quello del pubblico concorso, è in grado di garantire sia che l'assunzione del personale scolastico a tempo determinato avvenga con criteri oggettivi — cioè senza abusi né disparità — sia di consentire a detto personale di avere una ragionevole probabilità, nel tempo, di diventare titolare di un posto di ruolo, con un contratto a tempo indeterminato;

che, inoltre, la normativa nazionale è strutturata, almeno in linea di principio, in modo tale che l'assunzione del personale scolastico con contratti a tempo determinato pur non prevedendo la durata massima di tali contratti, né il numero dei rinnovi degli stessi - possa rispondere alle ragioni obiettive di cui alla clausola 5, punto 1, della direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE;»;

dall'altro ha ritenuto:

«che l'art. 4, compia 1, della legge n. 124 del 1999 — oggetto del giudizio davanti a questa Corte — nella sua parte principale, non appare censurabile, in quanto regola la tipologia di supplenze — previsione necessaria per assicurare la copertura dei posti vacanti di anno in anno — non disponendo, di conseguenza, questa norma né il rinnovo dei contratti a tempo determinato prolungati nel tempo, né l'esclusione del diritto al risarcimento del danno;

che, peraltro, detta disposizione contiene, nella proposizione finale, la previsione per cui il conferimento delle supplenze annuali su posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre abbia luogo «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente non di ruolo»;

che la previsione sopra richiamata, contenuta nell'ultima proposizione del comma 1 dell'art. 4 della legge n. 124 del 1999, potrebbe configurare la possibilità di un rinnovo dei contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

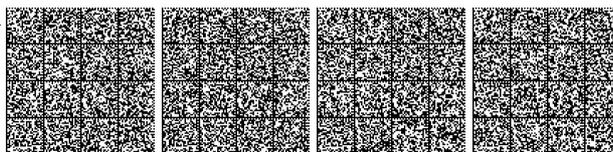
che questa condizione — unitamente al fatto che non vi sono disposizioni che riconoscano, per i lavoratori della scuola, il diritto al risarcimento del danno in favore di chi è stato assoggettato ad un'indebita ripetizione di contratti di lavoro a tempo determinato — potrebbe porsi in conflitto con la citata clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE;».

Appare, quindi, non manifestamente infondato affermare l'esistenza di un contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato applicabile nel caso in esame (art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 ed art. 93 comma 1 e 2 l.p. n. 5/2006) ed il diritto dell'Unione Europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi. È vero che soltanto la normativa statale (art. 4 comma 1 legge n. 124/1999) prevede espressamente che il conferimento delle supplenze annuali, ai fini della copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, avvenga «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo»;

tuttavia il riferimento ai «posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico», contenuto nel combinato disposto dell'art. 93 comma 2 l.p. n. 5/2006 e dell'art. 2 comma 1 lett. a) d.p.g. p. n. 23/130 del 2008 rende evidente che la loro copertura mediante contratti a tempo determinato avviene in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo, il solo in grado di occupare stabilmente i posti vacanti e disponibili; inoltre le previsioni, contenute nella sola legislazione provinciale, di un numero massimo (due) di rinnovi dei contratti a tempo determinato di durata annuale e di una durata massima (tre anni) dei contratti a tempo determinato, sembrano riguardare esclusivamente «la medesima cattedra o posto», come risulta dalla lettera dell'art. 93 comma 2 legge n. 5/2006, e non impediscono la stipulazione con la stessa Provincia Autonoma di Trento di ulteriori contratti a tempo determinato, come si evince dalle carriere lavorative di alcuni dei ricorrenti di cui ai doc. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 8 allegati al ricorso.

Si è già ricordato che secondo l'orientamento consolidato della Corte di giustizia la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost.;

in questo senso si è espressa anche la Consulta nell'ordinanza n. 207 del 2013 («come si è già rilevato nell'ordinanza n. 103 del 2008 — quando davanti a questa Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.»).



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze — annuali secondo l'art. 4 comma 2 legge n. 124/1999, annuali e rinnovabili per un massimo di due anni o di durata massima triennale secondo l'art. 93 comma 2 l.p. n. 5/2006 — in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Provincia Autonoma di Trento, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, in data 3 dicembre 2013

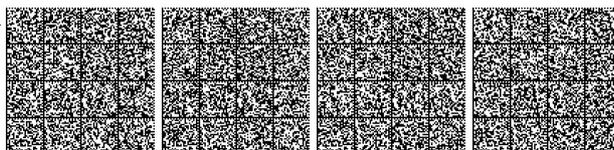
Il giudice: FLAIM

14C00045

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-013) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

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.

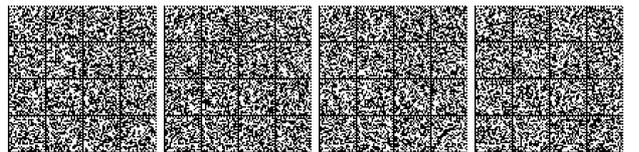
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 3 1 9 *

€ 11,00

