

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

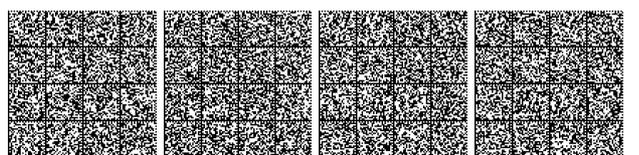
Roma - Mercoledì, 24 settembre 2014

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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **50.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 luglio 2014 (della Regione Siciliana)
- Bilancio e contabilità pubblica - Riparto alle Province del fondo sperimentale di riequilibrio - Riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie statali alle Province siciliane, mediante recupero sul gettito riscosso in territorio regionale dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA) - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione del gettito di un tributo erariale statutariamente spettante alla Regione - Insussistenza dei presupposti della riserva di gettito allo Stato - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione in materia finanziaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 2013.**
- Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, art. 10, nonché relativo allegato 1 per la parte che riguarda le Province siciliane.
 - Statuto speciale della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), art. 36, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.....
- Pag. 1
- N. **150.** Ordinanza del Tribunale di Trento del 26 luglio 2013
- Trasporto - Trasporto di merci su strada - Contratti di trasporto non stipulati in forma scritta (o ad essi equiparati, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286 del 2008) - Prescrizione dell'azione del vettore in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto e previsione di un meccanismo di determinazione autoritativa del corrispettivo spettante al vettore - Ingiustificate diversità di disciplina rispetto ai contratti di trasporto stipulati in forma scritta - Violazione del principio di ragionevolezza in relazione ad entrambi i profili.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10, nel testo (in vigore fino all'11 agosto 2010) anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127.
 - Costituzione, art. 3.....
- Pag. 4
- N. **151.** Ordinanza del Tribunale di Ancona del 31 ottobre 2013
- Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Uffici stampa, documentazione e pubbliche relazioni del Consiglio e della giunta regionale - Previsione che il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico e che, in tal caso, il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo - Esorbitanza della sfera di competenza legislativa regionale per violazione del principio posto dal d.lgs. n. 165/2001 (artt. 2 e 45), secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva - Ingiustificato diverso trattamento rispetto ai componenti degli uffici stampa della Regione Siciliana a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 189/2007.**
- Legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51, art. 7, comma 3.
 - Costituzione, artt. 3 e 117; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, comma 3, e 45; legge 7 giugno 2000, n. 150, artt. 9, comma 5, e 10.....
- Pag. 7



N. 152. Ordinanza del Tribunale di Ancona del 20 febbraio 2014

Impiego pubblico - Compensi conferiti a pubblici dipendenti da soggetti privati o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza (nella specie, incarichi professionali conferiti a dipendenti della Marina militare da società commerciali) - Previsto obbligo, sanzionato con pena pecuniaria, di comunicazione dei compensi, entro quindici giorni dall'erogazione, all'amministrazione di appartenenza dei soggetti incaricati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del diritto di difesa - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4; legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Pag. 11

N. 153. Ordinanza del Tribunale di Nola dell'8 maggio 2014

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio nella formulazione introdotta dal decreto-legge n. 146 del 2013 - Denunciata mancata distinzione tra condotte aventi ad oggetto le c.d. droghe leggere di cui alle tabelle II e IV previste dall'art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelle aventi ad oggetto le c.d. droghe pesanti di cui alle tabelle I e III del medesimo art. 14 - Disparità di trattamento rispetto al diverso trattamento sanzionatorio delle condotte aventi ad oggetto le c.d. droghe pesanti e le c.d. droghe leggere previsto nei casi di non lieve entità, a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. d), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 19

N. 154. Ordinanza del Consiglio di Stato del 16 aprile 2014.

Impiego pubblico - Abrogazione dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 165/2001 con il quale era stata istituita, previa mediazione della contrattazione collettiva, la Vice-dirigenza - Violazione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale per l'adozione di legge provvedimento per eludere pronunce giurisdizionali passate in giudicato - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 13, abrogativo dell'art. 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 101, 102, primo comma, 103, primo comma, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 21



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 50

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 luglio 2014
(della Regione Siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Riparto alle Province del fondo sperimentale di riequilibrio - Riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie statali alle Province siciliane, mediante recupero sul gettito riscosso in territorio regionale dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA) - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione del gettito di un tributo erariale statutariamente spettante alla Regione - Insussistenza dei presupposti della riserva di gettito allo Stato - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione in materia finanziaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 2013.

- Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, art. 10, nonché relativo allegato 1 per la parte che riguarda le Province siciliane.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), art. 36, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

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

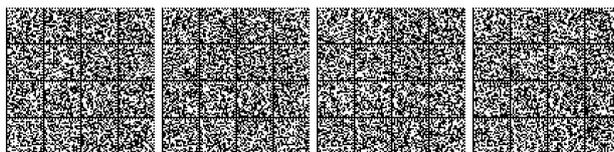
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, nonché del relativo allegato 1 per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche», come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68 per violazione dell'art. 36 dello Statuto d'Autonomia in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

FATTO

Sulla G.U.R.I. 5 maggio 2014, n. 102 è stato pubblicato il testo del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 recante: «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche» come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68.

In particolare l'art. 10 del suindicato provvedimento normativo in vigore dal 6 maggio 2014 e recante «Proroga delle modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio» dispone che:

«1. Per l'anno 2014, sono confermate le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio già adottate con decreto del Ministro dell'interno 4 maggio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 23 giugno 2012. Alla ricognizione delle risorse da ripartire per l'anno 2014 a ciascuna provincia si provvede con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20, sono parimenti confermate, le riduzioni di risorse per la revisione della spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo gli importi indicati nell'allegato 1 al presente decreto.



2. Per l'anno 2014 i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle province appartenenti alla Regione Siciliana e alla Regione Sardegna sono determinati in base alle disposizioni recate dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 e alle modifiche dei fondi successivamente intervenute».

Il citato decreto-legge, nel testo come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68 ha operato nei confronti delle Province siciliane una riduzione di risorse pari ad euro 96.844.327, come da allegato al succitato provvedimento normativo, dei quali un ingente importo da restituire trattenendola dall'imposta RCA.

Ora l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, quale tributo erariale di spettanza regionale, ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello Statuto siciliano e dell'art. 2 del d.P.R. 1074 del 1965 e, pertanto, la surriportata disposizione, unitamente all'allegato 1, per la parte riguardante le province siciliane, si profila illegittima per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione dell'art. 36 dello Statuto d'Autonomia in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n.1074.

Invero, l'art. 16, comma 7 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e richiamato dal comma 1 della norma censurata, prevede la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, del fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, e dei trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna a decorrere dal 2012 e per importi progressivamente maggiorati sino ad un tetto massimo di 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e mediante la sottrazione di gettito nei confronti delle province a valere sull'imposta per la responsabilità civile automobilistica secondo meccanismi tecnicamente individuati.

Tuttavia, malgrado tale disposizione genericamente preveda — senza effettuare alcun distinguo fra Autonomie Speciali e Regioni a statuto ordinario - che il recupero del gettito da parte dello Stato sia demandato all'Agenzia delle Entrate nei confronti delle province interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, di cui all'art. 60 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, all'atto del riversamento da parte dell'Erario del relativo gettito alle province medesime, la sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 97/2013 del 20 maggio 2013, pubblicata il 23 maggio 2013, ha compiutamente chiarito la portata ed il collegamento fra tutte le suindicate previsioni normative precisando che "l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha...disposto, esclusivamente per le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, che, a decorrere dal 2012...l'imposta in questione assumesse la natura di tributo proprio derivato provinciale" in quanto "le disposizioni contenute nel Capo II del citato decreto legislativo, tra cui è ricompreso anche il menzionato art. 17, comma 1, si devono intendere riferite alle sole Regioni a statuto ordinario, come esplicitamente prevede l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011" e, sancendo il perdurare del sistema come delineato dal legislatore regionale con la l.r. 2 del 2002, ha ribadito che l'imposta sulla responsabilità civile automobilistica mantiene ad oggi la sua connotazione di tributo il cui gettito spetta alla Regione siciliana nella misura in cui è riscosso nell'ambito del suo territorio restando, pertanto, sottratto all'ambito di applicazione dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 che costituisce l'antecedente normativo cui si riallaccia la previsione dell'art. 16, comma 7 del d.l. 95/12.

E dunque la norma oggi all'esame di codesta ecc.ma Corte, nel prevedere la sottrazione di gettito a valere sull'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore iscritti nei registri automobilistici delle province siciliane, si pone in contrasto con la citata pronuncia n. 97/2013, laddove questa esclude che il legislatore statale possa disporre direttamente l'assegnazione alle province del gettito di un tributo erariale riscosso nel territorio regionale siciliano, quale continua ad essere l'imposta sulle assicurazioni in questione.

In proposito è il caso di rilevare che, con tale sentenza del 2013, codesta Corte, nel mettere ordine nell'intricata materia del riparto delle potestà impositive fra Stato ed enti territoriali minori (nella specie, la regione Sicilia), ha compiutamente esaminato una forma di prelievo da sempre destinata alle province (in ragione del fatto che su di queste insisteva altresì l'obbligo di tenere il registro dei veicoli) per il tramite della Regione siciliana.

Ed invero, nel caso dell'imposta sulle assicurazioni (tributo indubbiamente erariale), regolarmente percepita da questa regione, essa viene autonomamente riversata alle province in base a una legge già adottata dalla Regione stessa.



Pertanto detti enti locali in Sicilia vengono a beneficiare del detto tributo in forza di una scelta politica e di un atto legislativo regionale e non alla luce di un obbligo imposto dallo Stato.

L'interpretazione fornita da codesta Corte circa le peculiarità dell'imposta in questione fuga ogni dubbio sulla natura erariale e la spettanza del tributo suindicato e, tuttavia, il legislatore statale tenta ancora di sottrarsi ai principi affermati da codesti Giudici con la citata sentenza che ha ribadito l'orientamento risultante da precedenti statuizioni di codesta Corte.

Si consideri infatti che poiché il gettito devoluto alle Province siciliane proviene non dallo Stato ma dalla Regione solo questa può - come ha fatto prima con la legge 2/2002, in conseguenza dell'emanazione del decreto legislativo 446/97, e ha poi confermato con l'art. 1, L.R. n. 21/2013 richiamando, al contempo, l'art. 17 co. 2, D.Lgs. n. 68/2011 per la misura dell'imposta e per le modalità del prelievo- disporre quale conseguenza di tale devoluzione la riduzione dei propri trasferimenti alle province per un importo pari al gettito riscosso per l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.(In tali termini si è espressa di recente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, anche la Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, nella deliberazione n. 3/2014/PAR).

Ed invece con la norma che oggi si sottopone a scrutinio di costituzionalità lo Stato, pretendendo di utilizzare le somme spettanti alle province siciliane relativamente all'imposta sulle assicurazioni in argomento in riduzione dei propri trasferimenti, altro non fa che riproporre la sottrazione del gettito di cui codesta Corte ha affermato la spettanza alla Regione sul rilievo che restandone indiscussa la natura di tributo erariale l'imposta "sèguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione"

È del tutto evidente infatti che la previsione che oggi si contrasta è equivalente a quella recata dall'art. 4, comma 2 del D.L. 16/2012, con la quale lo Stato disponeva direttamente l'assegnazione alle Province del gettito in parola, derivandone alla Regione identico pregiudizio stante che, dall'applicazione agli enti siciliani della clausola impugnata, consegue l'impossibilità di operare la riduzione dei trasferimenti regionali per un importo pari al gettito riscosso per la predetta imposta.

Pertanto, l'art. 10 in esame, unitamente all'allegato 1 per la parte riguardante le Province siciliane, non può sottrarsi alla denunciata censura di violazione dei parametri rubricati.

Inoltre, come per la disposizione già dichiarata incostituzionale, nemmeno per quella che oggi si impugna ricorrono i presupposti perchè possa operare l'eccezione contemplata dall'art. 2 d.P.R. 1074/1965, "nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato".

Non si è in presenza di alcuna entrata aggiuntiva, non comportando l'applicazione della norma alcun incremento del gettito relativo all'imposta sulle assicurazioni in discorso, e difetta in ogni caso la specifica destinazione del gettito che lo stato pretende di utilizzare a suo favore.

P.Q.M.

Per quanto sopra esposto e per quant'altro si fa riserva di ulteriormente dedurre si chiede che voglia codesta ecc. ma corte

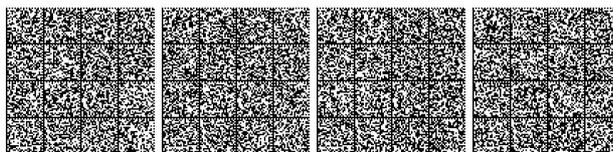
Respinta ogni avversa istanza, eccezione e difesa.

Ritenere e dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, nonché del relativo allegato 1 per la parte che riguarda le Province siciliane: del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche», come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68 per violazione dell'art. 36 dello Statuto d'Autonomia in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n.1074.

Si acclude copia della delibera di Giunta di autorizzazione a ricorrere.

Palermo - Roma 27 giugno 2014

Avv. Beatrice Fiandaca - Avv. Marina Valli



N. 150

*Ordinanza del 26 luglio 2013 emessa dal Tribunale di Trento
nel procedimento civile promosso da Diatex Spa contro Tbaldo Rino*

Trasporto - Trasporto di merci su strada - Contratti di trasporto non stipulati in forma scritta (o ad essi equiparati, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286 del 2008) - Prescrizione dell'azione del vettore in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto e previsione di un meccanismo di determinazione autoritativa del corrispettivo spettante al vettore - Ingiustificate diversità di disciplina rispetto ai contratti di trasporto stipulati in forma scritta - Violazione del principio di ragionevolezza in relazione ad entrambi i profili.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10, nel testo (in vigore fino all'11 agosto 2010) anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE DI TRENTO

Il Giudice Istruttore, dott.ssa Monica Attanasio, letti gli atti ed i documenti di causa, a scioglimento della riserva che precede, ha pronunciato la seguente ordinanza, con ricorso depositato il 20 aprile 2012 la Tbaldo Rino Trasporti esponeva di operare nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi e che fra il febbraio 2009 ed il dicembre 2010 aveva prestato vari servizi di trasporto in favore della Diatex S.p.A. in forza di contratto che, pur redatto su supporto cartaceo, non poteva considerarsi stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6, del decreto legislativo n. 286/2005, in quanto privo di data certa e dell'indicazione dei tempi massimi di carico e scarico delle merci: poiché il corrispettivo corrisposto da Diatex era notevolmente inferiore a quello previsto dall'art. 83 bis del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modificazioni, chiedeva, a mente del comma 9° di tale articolo, l'emissione nei confronti della Diatex di decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo per l'importo di € 34.067,42, oltre accessori.

Avverso il decreto ingiuntivo emesso il 24 aprile 2012, con atto di citazione notificato in data 18 luglio 2012 veniva proposta opposizione ex art. 645 c.p.c., con la quale la Diatex contrastava la pretesa della controparte sostenendo l'erroneità, sotto vari profili, dei conteggi posti alla base della domanda monitoria e l'incompatibilità della disciplina dettata dal citato art. 83 bis con la normativa comunitaria, eccependo, comunque, l'intervenuta prescrizione del diritto azionato dalla Tiboldi; in corso di causa la Diatex prospettava inoltre questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 83 bis del d.l. n. 112/2008.

Il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, nel dare attuazione alla delega conferita al Governo con la legge n. 32 del 2005 (recante "Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose"), abrogò il sistema delle tariffe obbligatorie a forcella, già previsto dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 e successive modificazioni (art. 3), stabilendo conseguentemente che, "A decorrere dal 28 febbraio 2006, ovvero dalla data di entrata in vigore dei decreti dirigenziali di cui agli 6, 11 e 12, i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti che stipulano il contratto di trasporto" (art. 4). A sua volta, l'art. 6, col dichiarato intento di favorire la correttezza e la trasparenza dei rapporti fra i contraenti, stabilì che "Il contratto di trasporto di merci su strada è stipulato, di regola, in forma scritta", indicando una serie di elementi che i contratti di trasporto stipulati per iscritto devono necessariamente contenere, ed equiparando al contratto non stipulato in forma scritta quello mancante anche di uno soltanto di tali elementi.

Malgrado tale previsione, la forma scritta non era però prescritta né *ad substantiam ne ad probationem*, e la sua adozione veniva incentivata in via indiretta, imponendo, in caso di contratto stipulato non in forma scritta, alcuni oneri aggiuntivi a carico del committente ovvero del vettore, la cui inosservanza comportava una responsabilità solidale per l'ipotesi di violazione di determinate norme del codice della strada, ovvero l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 26, comma 2°, della legge n. 298/74 (*cf.* i commi 4° e 5° dell'art. 7).

Se dunque, in base alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 286/2005 la presenza o assenza di forma scritta non incideva sulla determinazione del corrispettivo della prestazione resa dal vettore, in entrambi i casi rimessa alla libera negoziazione delle parti, né sul termine di prescrizione applicabile, che per entrambe le ipotesi era quello previsto dall'art. 2951 c.c., il quadro muta con l'entrata in vigore del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni con legge 6 agosto 2008, n. 133.



L'art. 83 bis di tale decreto recita, infatti:

“1. L'Osservatorio sulle attività di autotrasporto di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, sulla base di un'adeguata indagine a campione e tenuto conto delle rilevazioni effettuate dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, determina mensilmente il costo medio del carburante per chilometro di percorrenza, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli, e la relativa incidenza;

2. Lo stesso Osservatorio, con riferimento alle tipologie di veicoli, determina il quindicesimo giorno dei mesi di giugno e di dicembre, la quota, espressa in percentuale, dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi rappresentata dai costi del carburante;

3. Le disposizioni dei commi da 4 a 11 del presente articolo sono volte a disciplinare i meccanismi di adeguamento dei corrispettivi dovuti dal mittente per i costi del carburante sostenute dal vettore e sono sottoposti a verifica, con riferimento all'impatto sul mercato, dopo un anno dalla data della loro entrata in vigore;

4. Qualora il contratto di trasporto sia stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, lo stesso contratto, ovvero la fattura emessa dal vettore per le prestazioni ivi previste, evidenzia, ai soli fini civilistici e amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Tale importo deve corrispondere al prodotto dell'ammontare del costo chilometrico determinato ai sensi del comma 1, nel mese precedente a quello dell'esecuzione del trasporto, moltiplicato per il numero dei chilometri corrispondenti alla prestazione indicata nel contratto o nella fattura;

5. Nel caso in cui il contratto abbia ad oggetto prestazioni di trasporto da effettuare in un arco temporale eccedente i trenta giorni, la parte del corrispettivo corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali, così come già individuata nel contratto o nelle fatture emesse con riferimento alle prestazioni effettuate dal vettore nel primo mese di vigenza dello stesso, è adeguata sulla base delle variazioni intervenute nel prezzo del gasolio da autotrazione accertato ai sensi del comma 1, laddove dette variazioni superino del 2 per cento il valore preso a riferimento al momento della sottoscrizione del contratto stesso o dell'ultimo adeguamento effettuato;

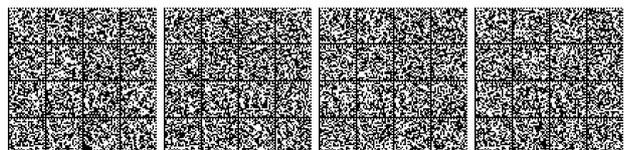
6. Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, la fattura emessa dal vettore evidenzia, ai soli fini civilistici e amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Tale importo deve corrispondere al prodotto dell'ammontare del costo chilometrico determinato, per la classe cui appartiene il veicolo utilizzato per il trasporto, ai sensi del comma 1, nel mese precedente a quello dell'esecuzione del trasporto, per il numero di chilometri corrispondenti alla prestazione indicata nella fattura;

7. La parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, deve corrispondere ad una quota dello stesso corrispettivo che, fermo restando quanto dovuto dal mittente a fronte del costo del carburante, sia almeno pari a quella identificata come corrispondente a costi diversi dai costi del carburante nel provvedimento di cui al comma 2;

8. Laddove la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, risulti indicata in un importo inferiore a quello indicato al comma 7. Il vettore può chiedere al mittente al pagamento della differenza.

Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stato stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive decorsi cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto. Qualora il contratto sia stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive in un anno ai sensi dell'art. 2951 del codice civile.

9. Se il committente non provvede al pagamento entro i quindici giorni successivi, il vettore può proporre, entro i successivi quindici giorni, a pena di decadenza, domanda d'ingiunzione di pagamento mediante ricorso al giudice competente, ai sensi dell'art. 638 del codice di procedura civile, producendo la documentazione relativa alla propria iscrizione all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, la carte di circolazione del veicolo utilizzato per l'esecuzione del trasporto, la fattura per i corrispettivi inerenti alla prestazione di trasporto, la documentazione relativa all'avvenuto pagamento dell'importo indicato ed i calcoli con cui viene determinato l'ulteriore corrispettivo dovuto al vettore ai sensi dei commi 7 e 8. Il giudice, verificata la regolarità della documentazione e la correttezza dei calcoli prodotti, ingiunge al committente, con decreto motivato, ai sensi dell'articolo 641 del codice di procedura civile, di pagare l'importo dovuto al vettore senza dilazione, autorizzando l'esecuzione provvisoria del decreto ai sensi dell'art. 642 del codice di procedura civile e fissando il termine entro cui può essere fatta opposizione, ai sensi delle disposizioni di cui al libro IV, titolo I, capo I, del medesimo codice”.



Tale articolo ha subito successive modifiche, in particolare ad opera del d.l. n. 5/2009, convertito con legge n. 33/2009 (che ha abrogato l'ultimo periodo del comma 4° e demandato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la definizione degli indici del costo del carburante per chilometro e delle relative quote di incidenza fino a quando non sarebbero state disponibili le determinazioni dell'Osservatorio), e dei d.l. n. 103/2010 e n. 138/2011, convertiti con modificazioni, rispettivamente, nella legge n. 127/2010 e nella legge n. 148/2011, che hanno attenuato la distinzione tra contratti stipulati in forma scritta e contratti verbali - o ad essi equiparati, prevedendo, per tutti, la possibilità di incidere sulla determinazione delle tariffe di autotrasporto.

Nella specie, però, in cui si discute di prestazioni di trasporto rese fra il 2009 ed il 2010, viene in considerazione la disciplina dettata dal testo dell'art. 83 bis in vigore fino all'11 agosto 2010, in base alla quale la presenza o assenza di un contratto stipulato in forma scritta comporta notevoli differenze. Esse riguardano:

il termine di prescrizione applicabile al diritto del vettore al pagamento delle proprie spettanze, fissato in un anno, conformemente alla previsione dell'art. 2951 c.c., nel caso di contratto di trasporto stipulato in forma scritta, ed in cinque anni in quello di contratto non stipulato in forma scritta;

la determinazione del corrispettivo della prestazione resa dal vettore, demandata all'autonomia negoziale delle parti, salvo il meccanismo di adeguamento previsto dal comma 5°, in caso di contratto stipulato per iscritto, e di fonte interamente eteronegoziale in quello di contratto verbale.

Questa diversità della disciplina applicabile ai contratti di trasporto non stipulati per iscritto, rispetto a quella applicabile ai contratti che invece lo sono, si presenta irragionevole e non appare, invero, trovare valida giustificazione nella diversa modalità di conclusione del contratto.

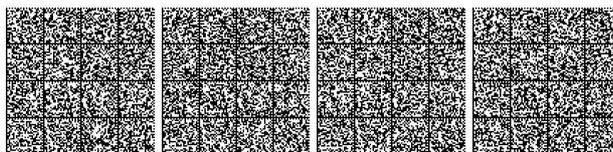
Così, per quel che riguarda la prescrizione, è vero che la determinazione del corrispettivo spettante al vettore richiede, nel caso di contratto non stipulato per iscritto, la necessità di compiere calcoli che possono essere laboriosi, e per questa via incidere, ritardandola, sull'acquisizione della consapevolezza circa l'an ed il quantum del diritto al pagamento del corrispettivo; ciò però non giustifica una differenza di ben quattro anni fra il termine di prescrizione applicabile in questa ipotesi e quello applicabile in caso di contratto stipulato per iscritto, tanto più in quanto analoga necessità può presentarsi anche in questo secondo caso, in relazione al meccanismo di adeguamento previsto dal comma 5°, dell'art. 83 bis.

La diversità di disciplina fra contratti stipulati e non stipulati per iscritto si presenta ancor meno giustificata per quel che concerne la determinazione del corrispettivo della prestazione resa dal vettore.

L'eterointegrazione dei contratti costituisce, come noto, un'eccezione al principio della libera esplicazione dell'autonomia negoziale, che rinviene il suo fondamento e la sua giustificazione in esigenze di tutela o di una delle parti del contratto, in ragione della posizione di debolezza in cui essa viene a trovarsi nell'ambito di determinati rapporti, ovvero di interessi pubblici.

Nel caso di specie, però, sia che si voglia ravvisare la ragione giustificatrice dell'intervento autoritativo nella prima di tali esigenze, sia che la si voglia invece ravvisare nella seconda, la disparità della disciplina dettata per contratti di trasporto non stipulati per iscritto rispetto a quelli che lo sono appare, in entrambe le ipotesi, priva di ragionevolezza. Ed invero, ove si fosse inteso tutelare il vettore, sul presupposto che si tratta della parte debole del rapporto, assicurandogli un corrispettivo delle sue prestazioni di importo non inferiore ai costi di esercizio dell'impresa di trasporto, questa esigenza di tutela non verrebbe meno per il semplice fatto che il contratto è stato stipulato per iscritto. Ove, invece, l'intento del legislatore fosse stato quello di perseguire la tutela di un interesse sovraindividuale, e segnatamente di quello alla sicurezza dei trasporti su strada - come l'ulteriore sviluppo della legislazione della materia induce a ritenere - quella disparità si presenta ugualmente, ed anzi ancor più ingiustificata: se, infatti, la ratio della determinazione autoritativa del corrispettivo della prestazione resa dal vettore viene individuata nell'intento di scongiurare il rischio che il vettore, onde rendere la propria attività remunerativa ed al tempo stesso competitiva, pratici prezzi bassi, al contempo riducendo i costi di manutenzione dei mezzi e/o quelli della manodopera, trascurando l'osservanza delle norme sui tempi di riposo e di guida dei conducenti dei mezzi, allora è agevole rilevare che quel rischio, e la conseguente esigenza di tutela, sussiste indipendentemente dalla forma - scritta ovvero verbale - con cui il contratto di trasporto è stato stipulato; ciò a prescindere dalla questione - oggetto di altra questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Lucca, pendente innanzi a codesta Corte - riguardante l'idoneità del mezzo adoperato dal legislatore a conseguire il fine perseguito.

La diversità di disciplina fra contratti di trasporto stipulati e non stipulati in forma scritta, in relazione ad entrambi i profili sopra evidenziati, appare, inoltre, viepiù irragionevole ove si consideri che l'art. 6 del decreto legislativo n. 286/2005 equipara ai contratti non stipulati per iscritto quelli che, pur rivestendo forma scritta, risultino privi anche di una soltanto delle indicazioni che, in base allo stesso art. 6, il contratto di trasporto deve necessariamente contenere (*id est* il nome del vettore e del committente e, se diverso, quello del caricatore; il numero di iscrizione del vettore all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi; la tipologia e quantità della merce oggetto del trasporto, nel



rispetto delle indicazioni contenute nella carta di circolazione dei veicoli adibiti al trasporto stesso; il corrispettivo del servizio di trasporto e le modalità di pagamento; i luoghi di presa in consegna della merce da parte del vettore e di riconsegna al destinatario; i tempi massimi per il carico e lo scarico della merce trasportata): l'assenza nel contratto di trasporto di tali indicazioni, o della maggior parte di esse, appare del tutto priva di rilievo ai fini dell'esercizio dell'azione del vettore di pagamento del corrispettivo (lo è in particolare quella mancante nel caso di specie, e cioè l'indicazione dei tempi massimi di carico e scarico delle merci), e non giustifica quindi la previsione di un diverso e più lungo termine di prescrizione, né è dato comprendere la ragione del collegamento istituito dal legislatore fra l'assenza di una o più delle predette indicazioni e la determinazione autoritativa del corrispettivo della prestazione di trasporto.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 bis del d.l. n. 112/2008, per violazione dell'art. 3 Cost., è dunque non manifestamente infondata; essa è inoltre rilevante, giacché nella presente causa si discute (anche) di prestazioni di trasporto rese in periodo compreso fra il 2009 ed il 12 agosto 2010 - data di entrata in vigore delle modifiche introdotte dal d.l. n. 103/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 127/2010 - ed in quanto nel proporre opposizione ex art. 645 c.p.c. la Diatex S.p.A. ha eccepito, fra l'altro, la prescrizione del diritto azionato dalla controparte; infine, le disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita sono di chiaro ed univoco significato, non consentendo a questo Giudice di operare interpretazioni diverse da quella da cui origina la questione di incostituzionalità.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost. e gli artt. 23 e segg. della legge n. 87/1953;

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 bis, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010, nella parte in cui, nel caso di contratti di trasporto non stipulati per iscritto, o ad essi equiparati, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/2008, stabilisce che l'azione del vettore si prescrive in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto, nonché nella parte in cui, nel caso di contratti di trasporto non stipulati per iscritto, o ad essi equiparati, ai sensi dell'art. 6, del decreto legislativo n. 286/2008, prevede un meccanismo di determinazione autoritativa del corrispettivo spettante al vettore, per violazione dell'art. 3 Cost.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la sua comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Trento, 24 luglio 2013

Il Giudice: ATTANASIO

14C00219

N. 151

Ordinanza del 31 ottobre 2013 emessa dal Tribunale di Ancona nei procedimenti civili riuniti promossi da Rillo Maurizio e Sordoni Fabrizio contro Regione Marche

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Uffici stampa, documentazione e pubbliche relazioni del Consiglio e della giunta regionale - Previsione che il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico e che, in tal caso, il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo - Esorbitanza della sfera di competenza legislativa regionale per violazione del principio posto dal d.lgs. n. 165/2001 (artt. 2 e 45), secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva - Ingiustificato diverso trattamento rispetto ai componenti degli uffici stampa della Regione Siciliana a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 189/2007.

- Legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51, art. 7, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 117; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, comma 3, e 45; legge 7 giugno 2000, n. 150, artt. 9, comma 5, e 10.



TRIBUNALE DI ANCONA

Il Giudice del Lavoro, dott.ssa Arianna Sbano;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 14 maggio 2013;

Lette le note pervenute nel termine concesso;

Dato atto dell'avvenuta riunione al presente procedimento n. 6/12 pendente tra:

Rillo Maurizio, residente ad Ancona, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Buontempi ed elettivamente domiciliato/a presso lo studio in Ancona, Via Cardeto 3/b

ricorrente e

Regione Marche - in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. M.G. Moretti, elettivamente domiciliato presso la sede di Ancona, P.zza Cavour 23

resistente

del procedimento portante il n. 9/12 RGL pendente tra:

Sordoni Fabrizio, residente ad Ancona, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Buontempi ed elettivamente domiciliato/a presso lo studio in Ancona, Via Cardeto 31b

ricorrente e

Regione Marche - in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. M.G. Moretti, elettivamente domiciliato presso la sede di Ancona, P.zza Cavour 23

resistente

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Rilevato in Fatto

Con due ricorsi al giudice del lavoro del suintestato Tribunale depositati in data 4 gennaio 2012, i ricorrenti in epigrafe indicati, entrambi dipendenti della Regione Marche, il Rillo con inquadramento nella sesta qualifica funzionale, figura professionale di fotografo di illustrazione ed iscritto, a far data dal 18 settembre 2006 all'albo dei giornalisti, elenco pubblicitari, di Ancona ed il Sordoni con inquadramento nella quinta qualifica funzionale, figura professionale di operatore dei servizi generali al servizio stampa e pubbliche relazioni, pure iscritto all'albo dei giornalisti, lamentano l'illegittimo rifiuto sin ad ora opposto dalla Regione all'applicazione del trattamento retributivo previsto dal CCNL Giornalisti.

I ricorrenti, infatti, esercitavano il diritto di opzione previsto dall'art. 7 comma 3 della L.R. n. 51/1997, il Rillo, in data 15 novembre 2006, ed il Sordoni, in data 11 agosto 2006.

Tale articolo 7 (Strumenti per l'informazione diretta della Regione) così recita: «1. I servizi stampa, documentazione e pubbliche relazioni del Consiglio e della Giunta regionale coordinano l'attività di informazione, di documentazione e di promozione esterna della Regione. 2. Il personale degli uffici stampa della Regione che svolge attività giornalistica deve essere iscritto all'ordine dei giornalisti. 3. Il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti e che svolge mansioni giornalistiche negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico. In tal caso il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo».

Chiedono, dunque, i ricorrenti che la Regione Marche sia condannata ad applicare nei loro confronti il trattamento economico proprio del contratto nazionale giornalistico a tempo indeterminato con il riconoscimento della qualifica di redattore con trenta mesi di attività, con conseguente obbligo di iscrizione all'INPGI e diritto al pagamento di differenze retributive pari ad euro 47.646,35 per il Rillo, ed ad euro 62.067,51 per il Sordoni.

La Regione Marche, pur dando atto della legittimità e conformità alle disposizioni di legge delle domande avanzate dai propri dipendenti, ometteva di darvi corso, accampando, da un lato, problemi di organico, dall'altro, problemi di contenimento della spesa pubblica e mancanza di copertura economico-finanziaria.

All'udienza del 14 maggio 2013, questo decidente ha rilevato la sussistenza di una possibile questione di costituzionalità della norma regionale invocata dai pubblici dipendenti ed ha assegnato alle parti termine per il deposito di note difensive per dedurre in merito.



Ritenuto in Diritto

1. — Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*.

Ebbene, si ritiene, innanzitutto, che la questione di legittimità costituzionale qui prospettata sia rilevante ai fini della decisione, dal momento che dall'applicazione delle disposizioni di legge invocate può dipendere l'accoglimento del ricorso, determinando, in particolare, non soltanto l'estensione di un contratto collettivo di diritto comune ai dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa, con le correlate complessive conseguenze economiche e giuridiche, ma anche, specificamente, un incremento del loro trattamento retributivo, come risulta, specificamente, dai conteggi depositati in giudizio dai lavoratori senza contestazione da parte dell'ente territoriale.

In particolare, si rileva che la Regione Marche, costituendosi in giudizio, non ha contestato l'esistenza dei requisiti per l'applicazione della normativa invocata dai ricorrenti ed, in particolare, la circostanza dello svolgimento di attività giornalistica, come da attestazioni rilasciate in proposito dal capo redattore, su richiesta del dirigente del Servizio Risorse Umane (v. doc. 8 e 5 fascicoli parte ricorrente).

Considerato, poi, che la definizione dei due procedimenti dipende dalla medesima questione di diritto, sussistono valide ragioni per disporre la riunione degli stessi, ai sensi dell'art. 274 c.p.c. e dell'art. 151 disp. att. c.p.c..

2. — Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale formulata.

2.1. Violazione degli artt. 117 e 3 Cost.

Tanto esposto in ordine alla rilevanza della questione, quanto alla non manifesta infondatezza della stessa, va rilevato che la disposizione di legge che si intende porre al vaglio della Corte costituzionale pare confliggere con il quadro costituzionale, precisamente con gli artt. 117 e 3 della Costituzione.

Codesta Corte ha già avuto modo di esaminare questione del tutto simile, se non identica, con la sentenza n. 189/2007.

In quell'occasione, erano al vaglio delle disposizioni di legge emanate dalla Regione Sicilia, in particolare, l'art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996 e successive modificazioni - nella parte in cui prevede l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza ai giornalisti impiegati negli uffici stampa -; l'art. 16 della legge regionale n. 8 del 2000 - nella parte in cui stabilisce che «ai componenti degli uffici stampa si attribuisce la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio» -, sia infine dall'art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002, nella parte in cui prevede che «in sede di prima applicazione ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del Contratto nazionale di lavoro giornalistico ed in sintonia con l'art. 72 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41».

In quella pronuncia, la Corte dava conto del fatto di avere «già affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95 del 2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004)».

In particolare, poi, proseguiva la Corte, «dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d. lgs. n. 165 del 2001) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che, per le ragioni sopra esposte, si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di “regime degli enti locali”».

Dunque, alla luce di tali rilievi, appariva chiara «l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali oggetto delle questioni sollevate dal Tribunale di Marsala. Si tratta, infatti, di norme che determinano il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa delle amministrazioni di appartenenza. Esse hanno previsto, in un primo momento (art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996), che a quei lavoratori si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti; poi (art. 16 della legge regionale n. 8 del 2000), che ad essi è attribuita la qualifica ed il trattamento di capo servizio; infine (art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002), che la qualifica ed il trattamento economico che spetta loro è quella di redattore capo».



Le norme censurate si pongono, quindi, in contrasto con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva.

Non è condivisibile l'assunto espresso sia dalle parti private, sia dalla Regione, secondo cui quel principio nella fattispecie non sarebbe stato leso perché le norme impugnate fanno comunque rinvio ad una fonte contrattuale collettiva, quale il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico.

In primo luogo, perché le norme censurate non si limitano a rinviare alla contrattazione collettiva di un certo settore, ma specificano anche la qualifica ed il trattamento economico che deve essere riconosciuto agli addetti agli uffici stampa (e quindi, per il personale in questione, la disciplina di questi fondamentali aspetti del rapporto di impiego è il frutto, non del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale collettiva, bensì dell'intervento del legislatore). In secondo luogo, e più in generale, perché le disposizioni impugnate in realtà non dispongono che il rapporto di lavoro degli addetti agli uffici stampa debba essere regolato dalla contrattazione collettiva, bensì individuano esse stesse il trattamento che si deve applicare a quel personale (appunto, quello previsto dal contratto collettivo del lavoro giornalistico), onde gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie delle amministrazioni datrici di lavoro e dei dipendenti interessati non possono contrattare alcunché in proposito.

Neppure è possibile sostenere che le disposizioni sul trattamento giuridico degli addetti agli uffici stampa sarebbero strettamente funzionali alla regolamentazione di quegli uffici, onde le norme impugnate sarebbero legittime perché dirette, in realtà, a disciplinare gli uffici stampa. Invero, la definizione della struttura e delle funzioni degli uffici stampa è aspetto diverso da quello dell'individuazione della fonte della disciplina del rapporto di impiego di chi a quegli uffici sia addetto. Né si scorgono le ragioni per le quali l'applicazione del trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico sarebbe funzionale alla garanzia della trasparenza e dell'obiettività dell'informazione dovuta dalla pubblica amministrazione ai cittadini».

Sulla base di tali motivazioni, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 nella parte in cui prevede che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali; dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 nella parte in cui prevede che la qualifica ed il trattamento contrattuale di caposervizio si applica anche ai componenti degli uffici stampa degli enti locali; dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 nella parte in cui prevede che ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti locali è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico.

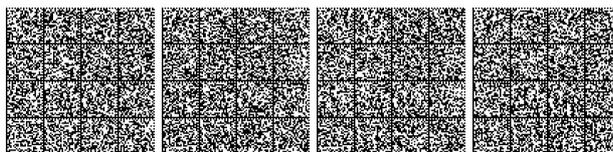
Orbene, le medesime censure paiono valere anche con riguardo alla legislazione emanata dalla Regione Marche, con particolare riguardo all'art. 7 comma 3 della L.R. n. 51/1997 che prevede che «Il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti e che svolge mansioni giornalistiche negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico. In tal caso il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo».

Dunque, anche il legislatore marchigiano, nel prevedere che, addirittura a domanda del singolo dipendente, gli addetti agli uffici stampa della Regione possano optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico, risulta avere violato i limiti della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. ed, in particolare, il generale principio, desumibile dagli artt. 2 e 45 del D.lgs. 165/2001, secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva.

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, «Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Le regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Nella specie, appare, inoltre, rilevante anche denunciare il contrasto con quanto dettato dall'art. 9, comma 5 della Legge 7 giugno 2000 n. 150, il quale così recita: «negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Ebbene, anche tale previsione normativa è dotata di copertura costituzionale nei confronti del legislatore regionale, in forza dell'art. 10 della stessa legge n. 150/2000.



Dunque, comportando l'applicazione della disposizione di cui alla L.R. n. 51/97 un sicuro e sensibile incremento della retribuzione posta a carico della finanza pubblica, anche sotto tale aspetto, si denuncia un ulteriore motivo di illegittimità costituzionale ferma restando, comunque, la già dedotta violazione del sistema delle fonti sulla disciplina del rapporto di impiego costituzionalmente garantito.

3. — Conclusivamente, il giudice del lavoro, per le considerazioni che precedono, non ravvisando la possibilità di procedere oltre nel giudizio in corso, senza la preventiva decisione della Corte Costituzionale sulla pregiudiziale questione di illegittimità dell'art. 7 comma 3 L.R. Marche n. 51/1997 prospettata nei sensi come sopra esposti, solleva d'ufficio la relativa questione.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e ss. Cost., l. l. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, Il co. e ss. l. 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 comma 3 L.R. Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale) nella parte in cui prevede che «Il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti e che svolge mansioni giornalistiche negli Uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico. In tal caso il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo», in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, artt. 1, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165/2001 ed artt. 9 comma 5 e 10 della legge n. 150/2000, rimettendola alla Corte costituzionale per la sua decisione;

sospende il presente giudizio in attesa della decisione del Giudice delle Leggi sulla questione prospettata;

dispone che, a cura cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e siano eseguite notifiche della presente ordinanza alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ancona, 31 ottobre 2013

Il Giudice: DOTT.SSA ARIANNA SBANO

14C00220

N. 152

Ordinanza del 20 febbraio 2014 emessa dal Tribunale di Ancona nei procedimenti civili riuniti promossi da Ritossa Gabriele, Zaffiro Ancona S.r.l. e Zaffiro Montesicuro S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Ancona.

Impiego pubblico - Compensi conferiti a pubblici dipendenti da soggetti privati o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza (nella specie, incarichi professionali conferiti a dipendenti della Marina militare da società commerciali) - Previsto obbligo, sanzionato con pena pecuniaria, di comunicazione dei compensi, entro quindici giorni dall'erogazione, all'amministrazione di appartenenza dei soggetti incaricati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del diritto di difesa - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4; legge 23 ottobre 1992, n. 421.

TRIBUNALE DI ANCONA

Il Giudice del Lavoro, dott.ssa Arianna Sbrano, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 7.2.2013;

nelle cause tra: Ritossa Gabriele, Zaffiro Ancona s.r.l. e Zaffiro Montesicuro s.r.l., rappresentati e difesi dagli avv.ti P. Nicolaini, G.P. Businello, A. Ventura ed elettivamente domiciliato/a presso lo studio in Ancona, Via Goito 3 ricorrente e Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Ancona in persona del Direttore Provinciale, elettivamente domiciliata presso la sede di Ancona, via Palestro 15 resistente, ha pronunciato la seguente



*Ordinanza**1. - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio a quo.*

Preliminarmente, si dà atto che è stata disposta la riunione dei procedimenti n. 2276 e 2277 del 2011 a quello di più remota iscrizione portante il n. 2275/2011R.G.L. per ragioni di connessione parzialmente oggettiva e soggettiva ed in quanto procedimenti interessati dalla soluzione della medesima questione di legittimità costituzionale.

In tali procedimenti, parte ricorrente propone opposizione avverso una serie di ordinanze ingiunzione (le nn. 10155/2001, 101559/2011, 101539/2011) emesse dall'Agenzia delle Entrate per il pagamento delle sanzioni amministrative (ammontanti ad un totale di oltre 242.000 euro) previste dall'art. 6 del d.l. n. 79/1997 per avere conferito a due dipendenti della Marina Militare incarico di attività professionale senza la preventiva autorizzazione rilasciata dall'amministrazione pubblica di appartenenza (anni 2008 e 2009) e per non avere comunicato alla stessa i compensi erogati nei medesimi anni.

Ebbene, pacifico risulta tra le parti che parte ricorrente non abbia ottemperato agli obblighi di comunicazione previsti, in caso di conferimento di incarichi a dipendenti pubblici, dall'art. 53 d.lgs. n. 165/2001.

Pacifico risulta, inoltre, dal ricorso il fatto che la società opponente fosse a conoscenza del fatto che i propri collaboratori erano dipendenti pubblici militari.

Ai fini di miglior inquadramento della questione, risulta utile riportate per esteso le disposizioni rilevanti in materia, nella versione attualmente in vigore.

L'art. 53 citato dispone, al comma 5, che il conferimento di incarichi operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione.

Ai sensi del successivo comma 6, poi, «i commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso».

Il comma 7, poi, precisa che «I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti».

Ai sensi del comma 9 «Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono con ferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, nn. 140 e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze».

Secondo il comma 10 «L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o, privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata.»



Il comma 11 e 12, poi, prevedono che «Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente». «Entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco è accompagnato da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Nello stesso termine e con le stesse modalità le amministrazioni che, nell'anno precedente, non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi».

Ai sensi del comma 13 «Entro lo stesso termine di cui al comma 12 le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11».

Il comma 15, poi, dispone che «le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui ai commi 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9».

Ebbene, sostiene, in primo luogo, parte ricorrente che non dovrebbe ricevere sanzione, per i militari, l'omessa comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei compensi erogati imposta dal comma 11 del citato art. 53 in quanto il comma 6 che regola l'ambito di applicazione della norma fa riferimento ai commi da 7 a 13, escludendo, dunque, il comma 15 contenente l'apparato sanzionatorio, diversamente da quanto disposto nella versione precedente del predetto comma 6 che richiamava, al contrario, anche i commi fino al 16.

In realtà, considerato che il comma 6 definisce l'ambito di applicazione degli obblighi imposti ai commi seguenti in riferimento a tutti i dipendenti di pubbliche amministrazioni, sia quelli ex art. 1 che quelli ex art. 3 d.lgs n. 165/2001, accogliendo la tesi attorea, si avrebbe l'assurdo che il comma 15 non dovrebbe applicarsi a nessuno, sicché sarebbe una norma *inutiliter* data, senza senso.

Al contrario, deve ritenersi che l'eliminazione dal comma 6 del riferimento al comma 15 trovi ragione nel fatto che la sanzione per l'omessa comunicazione non viene irrogata ai dipendenti pubblici ma soltanto ai soggetti che si avvalgono della loro opera.

D'altronde, apparirebbe irragionevole e, pertanto, affetta da illegittimità costituzionale, una norma che, fermo restando l'obbligo di comunicazione dei compensi in relazione a tutti i dipendenti pubblici, senza distinzione, prevedesse la punibilità della relativa omissione solo in relazione ai dipendenti contrattualizzati, in assenza di alcuna ragione giustificatrice.

Va, pertanto, affermata la piena applicabilità, in relazione a tutti i dipendenti pubblici destinatari di incarichi retribuiti, della sanzione amministrativa di cui all'art. 6 d.l. n. 79/1997 convertito nella legge 140/1997 in caso di omessa comunicazione da parte dell'amministrazione o ente conferente dei compensi erogati ogni anno.

In proposito, si osserva, poi, che, secondo quanto affermato dalla Corte di Cassazione, nelle sentenze n. 21029/2008 e 6974/2011, per effetto della modifica disposta dal d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, art. 16 «che ha ripristinato in pieno il campo di applicazione del comma 15, l'obbligo di comunicare i compensi erogati a dipendenti pubblici è rimasto in vita per tutti i soggetti pubblici e privati che si avvalgono dell'opera di pubblici dipendenti, anche se previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. L'inosservanza di tale obbligo resta sanzionata a norma del comma 9. La deroga all'obbligo di preventiva autorizzazione prevista dal comma 6 per i dipendenti ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero professionale, non si applica dunque al diverso obbligo di comunicazione dei compensi erogati, che rimane autonomamente sanzionabile».

Dunque, secondo la Corte, la modifica in parola avrebbe avuto l'unico scopo di ampliare con riferimento a tutti i dipendenti pubblici titolari di incarichi, sottoposti a previa autorizzazione o meno, l'obbligo di comunicazione dei compensi.

Deve confermarsi, pertanto, pienamente applicabile al caso qui in esame la normativa di cui al citato comma 15 dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 con conseguente rilevanza ai fini della decisione della sollevata questione di legittimità costituzionale.



2. - Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale formulata.

Ritiene parte ricorrente che tale comma 15 sia affetto da illegittimità costituzionale per difetto o eccesso della delega legislativa contenuta nella legge n. 59/1997.

La questione non appare manifestamente infondata.

In proposito, si deve premettere che la Corte Costituzionale ha più volte affermato che «Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega; pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (*ex plurimis*: sentenze 272/2012 n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, nn. 340 e 170 del 2007).

In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega» (sentenza n. 341 del 2007, ordinanza n. 228 del 2005).

Infatti, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (v. sentenze n. 340/2007, n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., *cf.* anche la sentenza n. 171 del 2007).

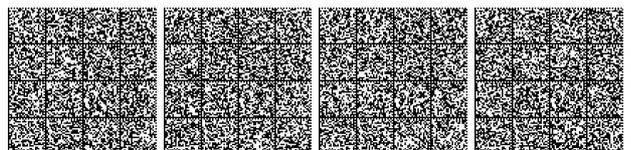
Ciò premesso, nel caso in esame, la delega è contenuta nell'art. 11 comma 4 della legge n. 59/1997 che così recita: «Anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge recanti principi e criteri direttivi per i decreti legislativi da emanarsi ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 dicembre 1998. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi: *a*) completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le altre esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; *b*) prevedere per i dirigenti, compresi quelli di cui alla lettera *a*), l'istituzione di un ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, articolato in modo da garantire la necessaria specificità tecnica; *c*) semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva; riordinare e potenziare l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) cui è conferita la rappresentanza negoziale delle amministrazioni interessate ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, anche consentendo forme di associazione tra amministrazioni, ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti; *d*) prevedere che i decreti legislativi e la contrattazione possano distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali, fatto salvo quanto previsto per la dirigenza del ruolo sanitario di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e stabiliscano altresì una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifiche e di ricerca; *e*) garantire a tutte le amministrazioni pubbliche autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio di ciascuna amministrazione; prevedere che per ciascun ambito di contrattazione collettiva le pubbliche amministrazioni, attraverso loro istanze associative o rappresentative, possano costituire un comitato di settore; *f*) prevedere che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia dall'ARAN sottoposta, limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla Corte dei conti, che può richiedere elementi istruttori e di valutazione ad un nucleo di tre esperti, designati, per ciascuna certificazione contrattuale, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro; pre-



vedere che la Corte dei conti si pronunci entro il termine di quindici giorni, decorso il quale la certificazione si intende effettuata; prevedere che la certificazione e il testo dell'accordo siano trasmessi al comitato di settore e, nel caso di amministrazioni statali, al Governo; prevedere che, decorsi quindici giorni dalla trasmissione senza rilievi, il presidente del consiglio direttivo dell'ARAN abbia mandato di sottoscrivere il contratto collettivo il quale produce effetti dalla sottoscrizione definitiva; prevedere che, in ogni caso, tutte le procedure necessarie per consentire all'ARAN la sottoscrizione definitiva debbano essere completate entro il termine di quaranta giorni dalla data di sottoscrizione iniziale dell'ipotesi di accordo; g) devolvere, entro il 30 giugno 1998, al giudice ordinario, tenuto conto di quanto previsto dalla lettera a), tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ancorché concernenti in via incidentale atti amministrativi presupposti, ai fini della disapplicazione, prevedendo: misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso; procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato; infine, la contestuale estensione della giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali conseguenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, prevedendo altresì un regime processuale transitorio per i procedimenti pendenti; h) prevedere procedure facoltative di consultazione delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi dei relativi comparii prima dell'adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro; i) prevedere la definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica di un codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione e le modalità di raccordo con la disciplina contrattuale delle sanzioni disciplinari, nonché l'adozione di codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni pubbliche; prevedere la costituzione da parte delle singole amministrazioni di organismi di controllo e consulenza sull'applicazione dei codici e le modalità di raccordo degli organismi stessi con il Dipartimento della funzione pubblica».

Non contenendo la predetta norma alcun riferimento alla specifica materia qui in esame, occorre rifarsi al citato art. 2 legge n. 421/1992 che, oltre a prevedere la riserva di legge in materia di «disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici» (v. lett. c) n. 7), alla lettera p) dava al Governo delega di «prevedere che qualunque tipo di incarico a dipendenti della pubblica amministrazione possa essere conferito in casi rigorosamente predeterminati; in ogni caso, prevedere che l'amministrazione, ente, società o persona fisica che hanno conferito al personale dipendente da una pubblica amministrazione incarichi previsti dall'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, entro sei mesi dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, siano tenuti a comunicare alle amministrazioni di appartenenza del personale medesimo gli emolumenti corrisposti in relazione ai predetti incarichi, allo scopo di favorire la completa attuazione dell'anagrafe delle prestazioni prevista dallo stesso articolo 24».

Proprio in attuazione di tale delega legislativa era, d'altronde, stato emanato il d.lvo 29/1993 che, nell'originaria formulazione dell'art. 58 (ora art. 53 d.lvo n. 165/2001) prevedeva l'obbligo di pubblicità degli incarichi conferiti da privati o enti pubblici ai dipendenti pubblici e l'obbligo di comunicazione dei compensi, senza prevedere alcuna sanzione («Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. 1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica lo gennaio 1957, n. 3, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli da 89 a 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, agli articoli da 68 a 70 della legge 11 luglio 1980, n. 312, e successive modificazioni, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed all'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 510. 2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati. 3. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il termine di centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono emanate norme dirette a determinare gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti. 4. Decorso il termine, di cui al comma 3, l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative. 5. In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione. 6. Ai fini della compiuta attuazione dell'anagrafe delle prestazioni, disciplinata dall'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, i soggetti pubblici o privati che conferiscono un

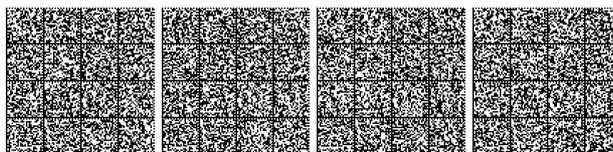


incarico al dipendente pubblico sono tenuti a farne immediata comunicazione alla amministrazione di appartenenza. 7. Sono, altresì, comunicati, in relazione a tali conferimenti d'incarico in ragione d'anno, sia gli emolumenti conferiti e corrisposti, sia i successivi aggiornamenti inerenti l'espletamento dell'incarico. 8. Ciascuna amministrazione è tenuta a comunicare immediatamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della finzione pubblica tutte le notizie relative agli incarichi, sia direttamente conferiti che autorizzati. L'aggiornamento dei dati forniti deve essere effettuato con riferimento al 31 dicembre di ciascun anno. 9. In sede di prima applicazione, gli adempimenti di cui ai commi 6 e 7 sono attuati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, mentre a quelli di cui al comma 8 dovrà provvedersi entro nove mesi dalla medesima data di entrata in vigore.»).

Poco dopo l'emanazione della legge delega qui in esame (legge n. 59 del 15 marzo 1997) tuttavia, veniva emanato il decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, poi convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140 che, con l'art. 6, comma 1, per la prima volta, introduceva la sanzione amministrativa in capo ai soggetti inadempienti all'obbligo della comunicazione all'amministrazione di appartenenza dell'incarico conferito al pubblico dipendente («1. Nei confronti dei soggetti pubblici e privati che non abbiano ottemperato alla disposizione dell'articolo 58, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, o che comunque si avvalgano di prestazioni di lavoro autonomo o subordinato rese dai dipendenti pubblici in violazione dell'articolo 1, commi 56, 58, 60 e 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, oltre alle sanzioni per le eventuali violazioni tributarie o contributive, si applica una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici»).

Dunque, al momento di approvazione del d.lgs. n. 80/1998, il legislatore si era già pronunciato per la sanzionabilità della condotta consistente nella mancata comunicazione dell'incarico affidato al pubblico dipendente, con esclusione, invece, della sanzione per la mancata comunicazione del compenso.

Tuttavia, l'art. 26 del d.lgs. n. 80/1998, nell'introdurre importanti modifiche al suddetto art. 58, per quanto qui interessa, da un lato, sostitutiva l'obbligo della mera comunicazione dell'incarico con l'obbligo di ottenere la previa autorizzazione e, pertanto, ai fini del necessario coordinamento con la normativa già in vigore, prevedeva che la sanzione amministrativa come già introdotta dal citato d.l. n. 79/1997 si applicasse all'inadempimento all'obbligo di autorizzazione, essendo, ora questo, l'adempimento richiesto al soggetto conferente l'incarico e non la mera comunicazione. Dall'altro, oltre a tale sanzione, come visto già esistente nell'ordinamento, ne introduceva un'altra identica anche in caso di inottemperanza all'obbligo di comunicazione dei compensi erogati. (v. art. 26 comma 1: «Nell'articolo 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i compiti 6, 7, 8 e 9 sono sostituiti dai seguenti: «6. I commi da 7 a 16 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fiori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita. 7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. 8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. 9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140. All'accertamento delle violazioni e

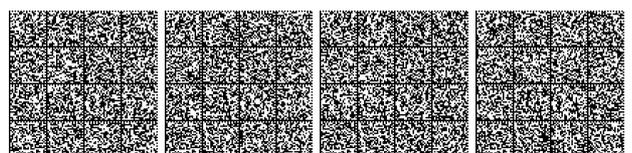


all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze. 10. L'autorizzazione di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati che intendono conferire l'incarico; puoi, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronuncia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata. 11. Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente. 12. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco è accompagnato da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Nello stesso termine e con le stesse modalità le amministrazioni che, nell'anno precedente, non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi. 13. Entro lo stesso termine di cui al comma 12, le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11. 14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. 15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi 11, 12, 13 e 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9. 16. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.»).

Ebbene, fatto questo *excursus* normativo, si osserva come la legge delega non contenesse alcun riferimento alla possibilità di introduzione di sanzioni amministrative in caso di inottemperanza agli obblighi di pubblicità degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti pur se codesta Corte Costituzionale ha più volte sottolineato che anche per le sanzioni amministrative, che, pur essendo afflittive in minor grado rispetto alle sanzioni penali, rispondono anch'esse al principio di legalità, i criteri della delega devono essere precisi e vanno rigorosamente interpretati (v. sent. n. 49/1999).

Laddove, poi, si ritenesse di ricondurre la valutazione di necessità della sanzione amministrativa per la tutela degli interessi sostanziali, cui le norme assistite da tale sanzione si riferiscono, ad un apprezzamento in precedenza espresso dallo stesso legislatore, avendo riguardo ai quei settori dell'ordinamento già caratterizzati dalla presenza di norme sanzionatorie (argomento tratto dalla medesima sent. cit.) si deve osservare, come, sebbene il legislatore avesse provveduto ad introdurre nella precipua materia un'ipotesi di illecito amministrativo, tuttavia, ciò era stato limitato espressamente alla condotta relativa alla mancata comunicazione dell'incarico, con esclusione, invece, della diversa ma conseguente condotta della mancata comunicazione di compensi, pur se obbligo del pari già esistente, con ciò esprimendo una valutazione di maggiore disvalore del primo fatto (di cui il secondo è solo una necessaria conseguenza).

Sotto questo profilo, dunque, deve ritenersi che non si evinca alcuna valida delega legislativa, né esplicita né implicita, che consentisse l'introduzione, ad opera del citato art. 26 decreto legislativo n. 80/1998, del secondo illecito amministrativo.



Si osserva, poi, che codesta Corte costituzionale ha più volte affermato il principio in base al quale le disposizioni della legge delega devono essere integrate con il criterio della ragionevolezza ed inoltre che tale criterio costituisce il parametro e il limite del potere di controllo e di intervento della Corte sull'esercizio in concreto della discrezionalità riconosciuta al legislatore. Nella specie, può, altresì, dubitarsi che l'introduzione di una doppia sanzione, peraltro particolarmente afflittiva nel quantum, essendo pari al doppio degli emolumenti corrisposti, sia per la mancata richiesta di autorizzazione che per la mancata comunicazione dei compensi, soddisfi il criterio della ragionevolezza, atteso che tale ultima condotta, secondo la normalità, consegue necessariamente alla prima che racchiude già in sé il disvalore amministrativo (apparirebbe veramente singolare la condotta di chi, pur non avendo chiesto l'autorizzazione al conferimento dell'incarico, si autodenunci comunicando, invece, i compensi erogati).

Sotto questo profilo, le esigenze di buon andamento della p.a., di trasparenza e di compatibilità dell'incarico privato con l'impiego pubblico sono garantite dalla necessità di ottenere la previa autorizzazione allo svolgimento dell'incarico, ponendosi l'obbligo aggiuntivo della comunicazione dei compensi come un mero adempimento accessorio, volto solo a facilitare la pubblica amministrazione nell'acquisizione dei dati relativi all'incarico, da ritenersi, peraltro, già previamente acquisiti in sede di conferimento dell'autorizzazione (essendo normale che in tale sede si valuti anche il compenso previsto) con conseguente irragionevolezza della autonoma sanzionabilità di tale condotta.

Inoltre, come già osservato, la previsione di un autonomo illecito amministrativo per la mancata comunicazione dei compensi pone il soggetto che, per ignoranza o negligenza, non abbia chiesto la previa autorizzazione all'incarico nell'alternativa di perseguire nell'illecito, con rischio di comminazione della doppia sanzione, laddove scoperto, o di autodenunciarsi, provvedendo alla comunicazione del compenso, con la certezza dell'applicazione della sanzione per la mancata richiesta di autorizzazione, con conseguente violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost..

Per tali motivi si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 53 comma 15 decreto legislativo n. 165/2001 nella versione introdotta dall'art. 26 decreto legislativo n. 80/1998 laddove prevede che «I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9» con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost. e alle leggi delega un. 59/1997 e 421/1992.

3. - Conclusivamente, il giudice del lavoro, per le considerazioni che precedono, non ravvisando la possibilità di procedere oltre nel giudizio in corso, senza la preventiva decisione della Corte Costituzionale sulla predetta pregiudiziale questione di illegittimità prospettata nei sensi come sopra esposti, solleva d'ufficio la relativa questione.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e ss. Cost., 1 legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, II comma e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 comma 15 decreto legislativo n. 165/2001 nella versione introdotta dall'art. 26 decreto legislativo n. 80/1998 laddove prevede che «I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9» con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost. e alle leggi delega nn. 59/1997 e 421/1992, rimettendola alla Corte costituzionale per la sua decisione;

Sospende il presente giudizio in attesa della decisione del Giudice delle Leggi sulla questione prospettata;

Dispone che, a cura cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e siano eseguite notifica della presente ordinanza alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ancona, 20 febbraio 2014

Il Giudice: DOTT.SSA ARIANNA SBANO



N. 153

*Ordinanza dell'8 maggio 2014 emessa dal Tribunale di Nola
nel procedimento penale a carico di M.A.*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio nella formulazione introdotta dal decreto-legge n. 146 del 2013 - Denunciata mancata distinzione tra condotte aventi ad oggetto le c.d. droghe leggere di cui alle tabelle II e IV previste dall'art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelle aventi ad oggetto le c.d. droghe pesanti di cui alle tabelle I e III del medesimo art. 14 - Disparità di trattamento rispetto al diverso trattamento sanzionatorio delle condotte aventi ad oggetto le c.d. droghe pesanti e le c.d. droghe leggere previsto nei casi di non lieve entità, a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. d), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE PENALE

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale ai sensi degli artt. 134 e ss. Cost. e 23 e ss. L. n. 87/1953

Il giudice, dott.ssa Anna Tirone, nel processo penale a carico di M.A., nato ad A. (NA) il 15.10.1993, imputato del «reato p. e p. dall'art. 73 co. 4 e 5 D.P.R. n. 309/1990 perché senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 del D.P.R. n. 309/1990 cedeva a D.M.G., — per il corrispettivo di euro 10,00 - n. 1 bustina di cellophane trasparente sigillata, con all'interno sostanza stupefacente del tipo Marijuana del peso complessivo di gr. 1,13, nonché n. 1 piccola sacca di stoffa con all'interno sostanza stupefacente del tipo Marijuana, del peso complessivo di gr. 0,71, fattispecie che per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità della sostanza, è di lieve entità. In A. il 29.03.2014»

OSSERVA

Con decreto del 31.03.2014, M.A., venne presentato, in stato di arresto, dinanzi a questo Tribunale per essere sottoposto, previa convalida, a giudizio nelle forme del rito direttissimo, relativamente all'imputazione formulata a suo carico dal P.M., innanzi riportata. All'udienza del 31.03.2014, convalidato l'eseguito arresto, il difensore avanzava richiesta di un termine a difesa, preannunciando, unitamente all'imputato, la volontà di definire il processo nelle forme del rito abbreviato. Indi, alla successiva udienza del 10.04.2014, rigettata la richiesta formulata, in via principale, di definizione del processo nelle forme del rito abbreviato condizionato, per ritenuta superfluità della prova richiesta, veniva ammesso il rito abbreviato non condizionato richiesto dalla parte ed, acquisito il fascicolo del P.M., il processo veniva rinviato per le conclusioni.

All'odierna udienza, invitate le parti a concludere, il giudice, previa deliberazione in camera di consiglio, procede a dare lettura della presente ordinanza, che si allega al verbale di udienza.

A parere di questo giudicante la decisione del presente giudizio impone la previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale in ordine alla soluzione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 73 co. V applicabile *ratione temporis* al presente giudizio, secondo la formulazione introdotta con d.l. n. 146/2013 convertito nella L. n. 10 del 21.02.2014, che unifica il trattamento sanzionatorio delle condotte penalmente rilevanti aventi ad oggetto droghe «pesanti» (tabelle I e III dell'art. 14 D.P.R. n. 309/1990) e «leggere» (tabelle II e IV dell'art. 14 D.P.R. n. 309/1990), nell'ipotesi di lieve entità, rispetto al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., con riferimento alla disciplina contenuta nella restante parte dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, nella formulazione precedente alla riforma del 2005, in vigore a seguito della sentenza della Corte delle Leggi n. 32/2014, dal 25.02.2014, che distingue il trattamento sanzionatorio delle condotte precipuamente descritte aventi ad oggetto sostanze stupefacenti «pesanti» e «leggere», nei casi di non lieve entità.



La contestazione di un fatto — reato previsto proprio dalla previsione normativa sospetta di illegittimità costituzionale, la tipologia ed il quantitativo di sostanza stupefacente ceduta indicata in imputazione, unitamente all'ammissione della cessione dello stupefacente da parte dell'imputato nel corso dell'interrogatorio reso all'udienza di convalida, rendono indubbiamente rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 co. V D.P.R. n. 309/1990, introdotto dal d.l. 23.12.2013 n. 146, convertito nella L. n. 10/2014, applicabile *ratione temporis* al presente giudizio.

Sotto tale aspetto, invero, nella citata sentenza n. 32/2014 della Consulta è dato leggere «Inoltre, gli effetti del presente giudizio di legittimità costituzionale non riguardano in alcun modo la modifica disposta con il decreto-legge n. 146/2013 ... in quanto stabilita con disposizione successiva a quella qui censurata e indipendente da quest'ultima».

Orbene, la questione non appare — a parere di chi scrive — manifestamente infondata.

Ed invero, la norma censurata si pone in contrasto con il principio di eguaglianza formale e sostanziale, consacrato nell'art. 3 Cost., che comporta che siano trattate egualmente situazioni eguali e diversamente situazioni diverse, con la conseguenza che ogni differenziazione, per essere giustificata, deve risultare ragionevole, cioè razionalmente correlata al fine per cui si è inteso stabilirla.

In particolare, a seguito della sentenza n. 32/2014 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter del d.l. n. 272/2005, convertito nella L. n. 49/2006, per violazione dell'art. 77, secondo comma Cost. — ossia «per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione» — è nuovamente tornato in vigore il testo dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, precedente alla novella del 2005, incentrato sulla distinzione a livello sanzionatorio delle condotte penalmente rilevanti aventi ad oggetto droghe «pesanti» e droghe «leggere».

Tanto, è il frutto della *ratio legis* sottesa alla disciplina previgente alla novella del 2005, che dava maggiore rilievo penale ai fatti riguardanti droghe «pesanti» rispetto a quelli concernenti tipologie di sostanza «leggere». In tale quadro, l'art. 73 co. V vigente prima della riforma del 2005, coerentemente all'impostazione riferita, contemplava un trattamento sanzionatorio differenziato tra droghe «leggere» e droghe «pesanti» anche qualora il fatto integrasse gli estremi della lieve entità.

Orbene, come già evidenziato, la declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 32/2014 dalla Corte delle Leggi, non ha travolto, per sopravvenuti interventi normativi di riformulazione dell'art. 73 co. V D.P.R., la fattispecie della lieve entità del fatto, riscritto con decreto-legge n. 146/2013, convertito nella L. n. 10/2014.

Ebbene, la versione dell'art. 73 co. V D.P.R. prevista dal d.l. del 23.12.2013 n. 146, convertito nella L. n. 10/2014, precedente alla declaratoria di incostituzionalità, coerentemente alla riforma del 2005 (che ha unificato nel trattamento sanzionatorio i fatti di droga superando la rilevanza della distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti) prevede un trattamento sanzionatorio delle condotte penalmente rilevanti ai sensi dei restanti commi dell'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, unitariamente considerato, senza distinguere in relazione alla natura «pesante» o «leggera» dello stupefacente, diversamente da quanto accade per le ipotesi più gravi, per le quali — come detto — dopo l'intervento del Giudice delle Leggi la suddetta differenziazione ha nuovamente acquisito rilevanza ai fini del trattamento sanzionatorio.

Quindi, allo stato, convivono trattamenti sanzionatori diseguali tra medesime condotte penalmente rilevanti, ai sensi dell'art. 73 D.P.R., per i fatti più gravi e meno gravi; tale disomogeneità interna all'art. 73 D.P.R. n. 309/1990, tuttavia, è determinata unicamente dalle vicissitudini normative della previsione in esame e non da un criterio di ragionevole differenziazione, costituzionalmente richiesto.

Non è, invero, individuabile una finalità, razionale rispetto al contesto normativo in cui la norma censurata si pone, nell'equiparazione a livello sanzionatorio tra condotte riguardanti droghe «leggere» e condotte riguardanti droghe «pesanti» nell'ipotesi di fatto di lieve entità; la differenziazione del trattamento penale fondata sulla natura della sostanza non può venir meno, invero, nell'ipotesi di fatti di lieve entità, perché pure per tale ipotesi dovrebbe razionalmente rilevare la natura e tipologia della sostanza oggetto di reato.

Peraltro, i paventati sospetti di illegittimità costituzionale, risultano sostenuti incidentalmente anche nella pronuncia della Suprema Corte di Cassazione (Cass. sez. III n. 11110 del 25.02 - 07.03.2014), che si richiama a sostegno della presente ordinanza di rimessione.

Invero, la scrivente non sente di condividere l'orientamento, pure sostenuto in altra pronuncia della Suprema Corte di legittimità, dell'insussistenza della violazione della norma costituzionale censurata, in virtù dell'ampio potere discrezionale del giudice nella individuazione della pena in concreto da irrogare, idoneo a fronteggiare paventate disegualanze di trattamento (v. Cass., sez. IV, 28.02.2014). In merito, non può non considerarsi che il sistema sanzionatorio è ordinariamente caratterizzato dalla previsione di un minimo e massimo di pena entro cui il giudice, alla stregua dei criteri fissati nell'art. 133 c.p., individua la pena in concreto da irrogare, tenuto conto di un complesso di circostanze



che non può limitarsi alla valutazione della natura della sostanza stupefacente. Tra l'altro, spetta al legislatore il compito di indicare i limiti sanzionatori per le varie fattispecie criminose, secondo il principio di legalità consacrato dagli artt. 25 Cost. e 1 c.p..

Infine, non può non rilevarsi che la norma, nella parte censurata, non appare prestarsi ad interpretazioni costituzionalmente orientate nel rispetto del principio di ragionevolezza, essendo oggetto di censura la parte della disposizione che prescrive in maniera necessariamente tassativa e determinata, secondo quanto previsto dagli artt. 25 Cost. e 1 c.p., il trattamento sanzionatorio di una condotta criminosa.

Né, appare rispondente ad una mera attività interpretativa, consentita al giudice, l'applicazione della previsione dell'art. 73 co. 5 D.P.R. n. 309/1990, nella formulazione precedente alla novella del 2005, pure invocata in qualche pronuncia di merito, trattandosi — a parere di questo giudice — di norma sostituita dalla nuova formulazione, a decorrere dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del d.l. del 23.12.2013 n. 146 ed in alcun modo invocabile nell'odierno procedimento (tale rilievo vale anche ai fini della rilevanza della questione nel presente giudizio).

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva nei termini innanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 co. 5 D.P.R. n. 309/1990 nella formulazione introdotta dal d.l. n. 146/2013, convertito nella L. n. 10/2014, nella parte in cui non distingue, nel trattamento sanzionatorio, tra fatti di cui alle tabelle I e III dell'art. 14 D.P.R. n. 309/1990 e fatti di cui alle tabelle II e IV del citato art. 14 (droghe pesanti e droghe leggere).

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria:

la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Da atto che la lettura, nell'odierna udienza, della presente ordinanza al Pubblico Ministero ed al Difensore vale quale notificazione.

Nola, 8 maggio 2014

Il giudice: DOTT.SSA ANNA TIRONE

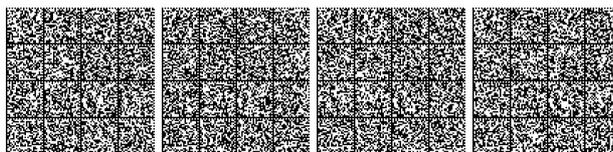
14C00222

N. 154

Ordinanza del 16 aprile 2014 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Marino Pasquale ed altri contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

Impiego pubblico - Abrogazione dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 165/2001 con il quale era stata istituita, previa mediazione della contrattazione collettiva, la Vice-dirigenza - Violazione del principio di certezza del diritto - Violazione del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale per l'adozione di legge provvedimento per eludere pronunce giurisdizionali passate in giudicato - Lesione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 5, comma 13, abrogativo dell'art. 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 101, 102, primo comma, 103, primo comma, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4211 del 2013, proposto da:

Pasquale Marino, Maria Rosaria Pettinicchi, Arabella Fazio, Antonino Fazio, Desiderata Fazio, Lidia Ciraolo, Sandra Casella, Umberto Valboa, Nicola Pizzillo, Daniela Santamaria, Silvana Rosa, Antonietta Silvestri, Adriana Muffetti, Alberto Di Cicco, Alessandra Contento, Vittorio Girgenti, Lucia Zangaraci, Vincenzo Capone, Girolama Piatto, Daniela Rossetti, Maria Vitalba, Marina Gallotta, Maria Antonietta Quarto, Fiorella Russo, Giovanni Verazzo, Luisa Petrarca, Francesco Vocile, Rosaria Monaco, Digna Masarone, Maria Stella Castronovo, Anna Occhipinti, Mariangela Lodato, Luisa Drago, Giuseppa Luisa Immesi, Angela Lanza, Flavio Gebbia, Maria Piera Monteverde, Giuseppe Milone, Giuseppe Piazza, Maurizio Petitto, Paola Maggialetti, Orazio Guagliano, Daniela Bonfiglio, Francesco Leone, Giuseppe Cammilleri, Carmela Marchese, Daniela Bordo, Renato Alberto Villa, Cristina Lanfrit, Elena Merciarì, Antonella Perrazzi, Francesca Marina Mangraviti, Rosanna Sacchi, Stefania Di Martino, Maria Concetta Facella, Giusi Concas, Mirella Maria Grande, Giuseppe Piccolo, Rosalia Di Giacinto, Immacolata Cangero, Antonio Romano, Catia Di Stasio, Luca Montefusco, Francesco Petrosino, Stefano Cucurachi, Vincenzo Giglio, Paola Pirro, Anna Luce De Matteis, Giuseppe De Matteis, Bianca Aurora Bottari, Anna Di Lorenzo, Domenico Maurizio, Simona Benvenuto, Alessandra Lulini, Irina Giacomelli, Liliana Bassignana, Giuseppina Giuliana Di Palma, Flavia Maronese, Silvia Palmiano, Alessandra Memo, Beatrice Fogolari, Maria Nesca, Sebastiano Aliffi, Claudio Cavarra, Salvatore Corso, Raffaele Golino, Carmela Mazzullo, Enzo Piccione, Michelangelo Pappalardo, Velia Zappalà, Renato Chinigò, Carmela Perricone, Gaetano Roggio, Rosa Dipasquale, Giuseppina Campisi, Liliana Lobello, Antonina Rubera, Vita Maria Brugnone, Patrizia Degano, Manuela Bettoli, Mirella Palmarese, Maria Capellupo, Daniela Ciancio, Paola Ruocco, Maria Loredana Nipote, Floriana Orofino, Claudio Domenico Chirizzi, Gianluigi Nenna, Claudia Corso, Giuliana D'Auria, Paolo Capobianco, Patrizia De Nunzio, Angelo Biancolilli, Aurelia Biancolilli, Pasquale Ianniello, Vincenzo Bianco, Sandra Sarni, Luigi Alfonso, Angela Pittalis, Giuseppe Angelo Manca, Daniela Cesaraccio, Paolo Bonu, Paolo Serra, Antonio Placenza, Vincenzo Romano, Gaspare Ferro, Giuseppe Lombardo, Tindaro Salmeri, Santo Caldara, Felice Ciccirella, Maria Letizia Raineri, Fausta Bellagamba, Maria Laura Rodinò, Eleonora Da Re, Silvia Callucci, Rita Ventola, Maria Macchia, Giuliana Andreozzi, Aliffi Maria, rappresentati e difesi dall'avv. Flavio Maria Polito, con domicilio eletto presso Flavio Maria Polito in Roma, via Nino Oxilia, 21;

Contro

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministro per la pubblica amministrazione e le riforme, Capo *pro tempore* del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, *ope legis*, domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione I n. 09220/2012, resa tra le parti, concernente ottemperanza sentenza n. 4266/2007 T.A.R. Lazio sezione I - silenzio serbato dall'amministrazione su procedure concorsuali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica amministrazione e le Riforme e del Capo *pro tempore* del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2013 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Polito e l'Avvocato dello Stato Andrea Fedeli;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.



Marino Pasquale ed altri 371 funzionari, dipendenti dell'Amministrazione della giustizia, nel 2007 presentarono ricorso ex art. 21-*bis* innanzi al T.A.R. del Lazio, contro la Presidenza del consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze ed il dipartimento della funzione pubblica.

Impugnarono, così, il silenzio serbato dalle Autorità sull'atto di diffida notificato dagli stessi ricorrenti il 20 luglio 2006, con il quale essi sollecitavano l'emanazione della direttiva contrattuale prevista dall'art. 10, III comma, della legge 15 luglio 2002, n. 145, per l'istruzione dell'area della vicedirigenza.

Stabiliva invero il ripetuto art. 10, III comma, che «la disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva», e ciò «sulla base di atti d'indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi».

A sua volta, l'art. 7, III comma, aveva introdotto l'art. 17-*bis* del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale (nel testo poi modificato dall'art. 14-*octies*, d.l. 30 giugno 2005, n. 115), disponeva, al I comma, che «La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'Istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispettive qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento».

Il ricorso avverso il silenzio venne accolto con la sentenza 10 maggio 2007, n. 4266, la quale ordinò conclusivamente al Presidente del consiglio dei ministri, al ministro per la funzione pubblica ed al ministro dell'economia e delle finanze, ciascuno per la parte di competenza, «di esercitare le proprie attribuzioni per riscontrare in via definitiva l'istanza di parte ed il conseguente atto di messa in mora entro il termine di sei mesi decorrente dalla data di notifica ad esse della presente sentenza, che avverrà a cura della parte ricorrente».

La sentenza fu depositata nel maggio 2007 e passò in giudicato, ma non vi fu mai prestata osservanza, sicché gli interessati presentarono un'istanza, depositata il 26 luglio 2011, per la nomina, ex art. 117, III comma, c.p.a. di un commissario *ad acta* che provvedesse, in luogo delle Amministrazioni inerti, agli adempimenti discendenti dalla sentenza stessa.

A conclusione di una fase interlocutoria, persistendo l'inerzia dell'Amministrazione, fu emessa dalla Sezione I del T.A.R. Lazio la sentenza 16 maggio 2012, n. 4391, in cui, riassunta l'intera vicenda, si è rilevato come, per dare attuazione alla sentenza n. 4266/07 della Sezione, dovesse essere esercitato - con specifico riferimento al personale del Ministero della giustizia, questo essendo il limite soggettivo del giudicato - il potere di indirizzo nei confronti dell'A.R.A.N.; potere appartenente, come settore, al Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (già Ministro per la funzione pubblica), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 41, III comma, d. lgs. n. 165/01, nel testo vigente).

Così, per dare pieno adempimento alle prescrizioni contenute nella sentenza 10 maggio 2007, n. 4266, è stato nominato commissario *ad acta* il capo *pro tempore* del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il commissario nominato ha in seguito trasmesso al giudice dell'esecuzione la nota 12 settembre 2012, in cui si fa presente «che l'articolo 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto l'abrogazione dell'articolo 17-*bis* del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, che aveva previsto l'istituzione, previa la mediazione della contrattazione collettiva, della vicedirigenza».

Pertanto, prosegue la nota, «ritengo sia venuta meno ogni attività da espletare in ottemperanza alla predetta sentenza. In ogni caso, sono gradite le istruzioni che codesto Tribunale, ai sensi dell'art. 117, co. 4, del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, vorrà fornire in ordine alla eventuale prosecuzione dell'incarico di questo commissario *ad acta*».

La prima sezione del T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 9220/2012, condividendo le conclusioni del commissario, dichiara cessato l'incarico commissariale ed improcedibile il giudizio di ottemperanza, per sopravvenuta carenza d'interesse.

Il ricorso di primo grado sollevava questioni di legittimità costituzionale e comunitaria della disciplina legislativa.

Il T.A.R. adito, con la sentenza in epigrafe, ha respinto le censure di incostituzionalità, statuendo che: «È d'altronde manifestamente infondata, almeno con riferimento al presente giudizio, la questione di costituzionalità posta dai ricorrenti con riferimento al citato art. 5, XIII comma, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95. Invero, la Corte ha giudicato incostituzionali tali le norme che travolgano provvedimenti giurisdizionali definitivi ed incidano sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati (cfr. Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 364): ma, come già osservato, la sentenza 4266/07 di



questa Sezione aveva soltanto stabilito l'obbligo di avviare la procedura per l'introduzione della vicedirigenza, che era però ben lungi dall'essere stata concretamente introdotta, e tanto meno attribuita ai ricorrenti quando è intervenuta la norma che ha abrogato tale qualifica: sicché tra questa e quella non si può ravvisare un effettivo conflitto».

Quest'ultima pronuncia è oggetto di gravarne innanzi a questo Consiglio di Stato.

Gli appellanti lamentano la sospetta incostituzionalità dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'abrogazione dell'articolo 17-bis del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, con riferimento agli artt. 24, 102, 103, 111 e 117 Cost.

In particolare, ad avviso degli odierni appellanti, la dinamica temporale dell'intervento legislativo dimostra chiaramente la volontà di eludere il dettato di una sentenza oramai divenuta *res iudicata*, determinando, quindi, un intollerabile sovrapposizione del potere normativo sul potere giudiziario ed una ingiusta compressione di un diritto irrettabilmente quesito dalla parte che era risultata vittoriosa nei precedenti giudizi.

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza dell'appello e delle questioni di costituzionalità con il medesimo dispiegate. La difesa erariale, ricostruito il quadro storico della normativa, rappresenta che l'intento del legislatore non era quello di eludere un giudicato formatosi tra le parti, ma di introdurre misure volte a garantire il contenimento della spesa pubblica.

Ad avviso delle amministrazioni appellate, quindi, come da consolidata giurisprudenza costituzionale, la garanzia di tenuta dei conti pubblici, secondo obiettivi e finalità sia di rilevanza costituzionale che comunitaria, costituisce un «motivo imperativo di interesse generale», ai sensi dell'art. 6 CEDU.

Questo Collegio, tuttavia, ravvisa dubbi in ordine alla legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e quindi - riservata ogni ulteriore statuizione sul merito e sul regolamento delle spese processuali del giudizio - ritiene di dover sospendere il giudizio e disporre la trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale.

Prima di illustrare le ragioni della ravvisata rilevanza e della ritenuta non manifesta infondatezza della questione che si intende sottoporre al vaglio di legittimità della Corte costituzionale, giova ricordare che il testo della disposizione legislativa (abrogativa) attorno alla quale si addensano le perplessità del Collegio si inserisce nell'ottica della riduzione di spesa della pubblica amministrazione (c.d. *spending review*). Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale, meglio dettagliata di seguito, sia rilevante ai fini del decidere.

Si è difatti riferito, nella superiore narrativa del fatto, che a seguito dell'intervento abrogativo del Legislatore, il T.A.R. ha ritenuto improcedibile il giudizio di ottemperanza relativo all'esecuzione della sentenza 10 maggio 2007, n. 4266, per sopravvenuta carenza di interesse. Da ciò consegue che, laddove la Corte costituzionale non dovesse condividere le perplessità nutrite da questo Consiglio in ordine all'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, allora la controversia dovrebbe essere decisa in maniera conforme a quanto stabilito dal giudice di prime cure.

Di contro, qualora la Corte costituzionale dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'abrogazione dell'articolo 17-bis del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, allora i ricorrenti risulterebbero soddisfatti dalla pronuncia di questo Consiglio, il quale potrebbe pronunciarsi anche sul regolamento delle spese processuali del giudizio.

Non v'è dubbio, poi, che i ricorrenti, odierni appellanti, siano titolari di un interesse all'esatta ottemperanza alle statuizioni contenute nell'originario *dictum* giurisdizionale in ordine al silenzio serbato dalla p.a., che comporterebbe evidenti riflessi sul patrimonio degli stessi; non può, dunque, dubitarsi che detto interesse sia meritevole di tutela in sede giurisdizionale.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Al fine di chiarire le ragioni della ravvisata non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale occorre innanzitutto muovere dalla considerazione che questo Consiglio non condivide le ricostruzioni del quadro normativo svolte dal giudice di prime cure. Ad avviso del Tribunale tale abrogazione non si sarebbe sovrapposta ad un provvedimento giurisdizionale definitivo che incide sul regolamento dei rapporti tra le parti in causa (*id est* la sentenza n. 4266/07 dello stesso T.A.R. Lazio); inoltre la sentenza n. 4266/07 avrebbe soltanto stabilito l'obbligo di avviare la procedura per l'introduzione della vicedirigenza, che era però ben lungi dall'essere stata concretamente introdotta, e tanto meno attribuita ai ricorrenti, quando è intervenuta la norma che ha abrogato tale qualifica: sicché tra questa e quella non si potrebbe ravvisare un effettivo conflitto.



Ad avviso di questo Consiglio le argomentazioni addotte dal Tribunale a sostegno dei riferiti approdi esegetici non è convincente. Molti dubbi solleva la successione temporale dell'intervento abrogativo, chiaramente diretta a paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 4266/07 sez. I del T.a.r. Lazio.

Il giudice di prime cure non ha considerato che la norma soppresiva della vicedirigenza è stata emanata a distanza di 10 anni dall'introduzione dell'istituto, ad opera dell'art. 7, comma terzo, della L. n. 145 del 15 luglio 2002, ed a distanza di 5 anni dalla formazione del giudicato; e che, da ultimo, il comma 13 dell'art. 5 è stato emanato solo dopo la notificazione della sentenza del T.a.r. del Lazio. Questo quadro temporale l'asserita urgente soppressione dell'istituto della vicedirigenza appare visibilmente connessa, con un legame eziologico di tipo causa-effetto, alla nomina del commissario *ad acta*.

L'intento elusivo del giudicato è quindi evidente e rende obiettivo il dubbio che la disciplina legislativa in questione sia stata posta, con eccesso di potere legislativo e con violazione dell'art. 101 Cost., non per regolare astrattamente la materia, ma per incidere sulle sorti del procedimento giurisdizionale in corso.

Il punto di approdo del ragionamento giuridico, inoltre, non può concentrarsi solo sul contenuto conformativo della sentenza da eseguire, ma deve tener conto anche della sovrapposizione dell'intervento legislativo alla giurisdizione ed alla condizione di parità tra le parti davanti al giudice imparziale.

Sui motivi che inducono questo Consiglio a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, valgono le seguenti considerazioni.

1. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 in relazione agli artt. 3, 111 e 117, Cost, con riferimento all'art. 6, comma primo, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

La disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita ha vulnerato il diritto di difesa ed il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Con l'intervento normativo si è vanificato il diritto di difesa dei ricorrenti, esercitato con la proposizione dell'azione e soddisfatto con le pronunce di accoglimento delle domande, nonché con l'inizio dell'esecuzione, alterando la regolamentazione degli interessi stabilita da sentenze esecutive.

Sotto un ulteriore profilo, l'art. 3 della Costituzione risulta violato in quanto le leggi-provvedimento sono soggette ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale e, nella specie, la scelta operata dal legislatore appare irragionevole ed arbitraria, dato che la legge-provvedimento ha finito per incidere su un numero determinato e limitato di persone.

È d'uopo ricordare che il combinato disposto delle norme costituzionali, e delle succitate norme interposte di matrice comunitaria, costituiscono un *corpus* unico ed indivisibile con riferimento alla tutela delle ragioni del singolo.

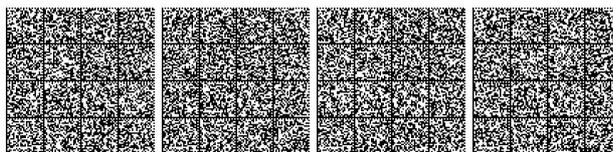
Già in passato la Corte Cedu (*cf.*: Agrati ed altri c. Italia, sent. 7 giugno 2011) ha ritenuto contrastanti con l'art. 6 della CEDU e con l'art. 1 del protocollo aggiuntivo l'introduzione da parte dello Stato Italiano di norme interpretative retroattive incidenti in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso.

In particolare l'Alta Corte ha sottolineato come «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'articolo 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis succitata, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri succitata, §57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B. V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, succitata, § 46)».

Nel caso *de quo* è incontestabile il contrasto della norma nazionale, art. 5 comma 13 del D.L. n. 95/2012, con l'art. 6 della CEDU e con l'art. 1 del protocollo n. 1. Ed invero, la norma, nel sopprimere retroattivamente ogni effetto prodotto dal giudicato ha influenzato l'esito del giudizio, privando, nel corso dell'esecuzione, il commissario *ad acta* dei poteri assegnatigli dal giudice amministrativo e finalizzati all'attuazione dei precetti contenuti nel giudicato, venendo così a violare il diritto dei ricorrenti assicurato dall'art. 6 della CEDU a un processo *equo*, ispirato alla parità tra le parti ed alla preminenza del diritto.

L'esecuzione completa del giudicato costituisce un diritto riconosciuto alla parte vittoriosa affinché non ottenga, dopo anni di battaglie giudiziarie, una soddisfazione inesistente e menomata.

E non v'è nemmeno dubbio che i ricorrenti disponessero di un bene suscettibile di essere tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. È solo il caso di rammentare che, come da consolidata giurisprudenza della Corte CEDU (*cf.*: Maurice c. Francia [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005 IX, il concetto di «beni», infatti, può coprire tanto i «beni attuali» quanto le «legittime speranze», posto che il riconoscimento abbia una base sufficiente nel diritto interno, il che è confermato da una giurisprudenza ben consolidata degli organi giudicanti.



Nel caso di specie siamo ben al di là delle legittime speranze, perché i ricorrenti, odierni appellanti, hanno diritto all'integrale esecuzione della *res iudicata*.

Ad avviso del Collegio, la norma della cui legittimità costituzionale si tratta ha comportato un'ingerenza nell'esercizio dei diritti che i ricorrenti potevano far valere in virtù di una sentenza passata in giudicato e della quale era in corso l'esecuzione.

Per quanto esposto, la rilevata violazione delle norme interposte offre sicuro fondamento al sospetto di incostituzionalità dell'art. 5, comma tredici, del D.L. n. 95/2012 per conflitto con il comma primo ed il secondo comma dell'art. 111 della Costituzione.

Nel caso sottoposto ad analisi la novella si è sovrapposta alla giurisdizione ed ha radicalmente eliminato la condizione di parità davanti al giudice imparziale e terzo.

2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 in relazione agli artt. 3, 24, 97, 101 e 113, Cost.

La peculiare antiggiuridicità della legge sospetta di incostituzionalità conforma il dettato normativo come legge-provvedimento. Infatti il comma tredici, dell'art. 5 D.L. n. 95/2012 ha introdotto una specifica previsione a contenuto particolare e concreto, inequivocabilmente diretta ad interferire in termini ostativi sull'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 4266/07.

L'intervento del Legislatore configura un tipico caso di legge-provvedimento.

È vero che la Corte costituzionale ha affermato che non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (sent. n. 347/95); ma ha parimenti precisato che «queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, quale è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alle cause in corso, sia generali, e cioè del principio della ragionevolezza e non arbitrarietà» (cfr. sentt. n. 495/95, ma anche n. 346/91 e n. 143/89).

In particolare, in un caso simile a quello in questione, la Consulta ha censurato le norme «il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendosi consentire al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernente la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sent. n. 374/2000).

La palese incidenza sulla *res iudicata* esclude che la disposizione operi soltanto sul piano normativo perché, come dianzi esposto, disvela in modo incontestabile la volontà di scavalcare il giudicato.

Così come stabilito dai giudici costituzionali la valutazione delle circostanze temporali in cui si inserisce un intervento legislativo è fondamentale in ordine alla costituzionalità dello stesso, in particolare: «Nel caso in esame peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata» (sent. n. 267/2007).

Da quanto esposto e considerato ne deriva, inoltre, il conflitto anche con l'art. 24 della Carta Costituzionale, che garantisce la tutela dei diritti e degli interessi e fa divieto alla legge di incidere e/o modificare questioni coperte dal giudicato.

Inoltre, la norma in esame, mirando ad evitare che sia data esecuzione ad una sentenza definitiva ed esecutiva, viola il canone di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione ed il principio del legittimo affidamento del cittadino (artt. 3 e 97 della Costituzione).

3. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 in relazione agli artt. 102, primo comma, 103, primo comma, Cost.

Il comma 13 dell'art. 5 D.L. 6 luglio 2012, n. 95, vanificando gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, ha invaso l'area riservata alla funzione giurisdizionale, vulnerando il principio della divisione dei poteri giurisdizionali e normativi. Di qui il denunciato conflitto con gli artt. 102 e 103 della Costituzione, i quali attribuiscono l'esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari ed amministrativi per la tutela neutrale dei diritti e degli interessi legittimi.

Il Collegio, pertanto, visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della L. Cost. n. 1/1948 23 e segg. della L. 87/1953, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'abrogazione dell'articolo 17-bis del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, che aveva previsto l'istituzione, previa la mediazione della contrattazione collettiva, della vice dirigenza, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 102, 103, 111, 113, 117, Cost.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'abrogazione dell'articolo 17-bis del D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, che aveva previsto l'istituzione, previa la mediazione della contrattazione collettiva, della vice dirigenza, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 102, 103, 111, 113, 117, Cost., sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente;

Nicola Russo, Consigliere, Estensore;

Raffaele Potenza, Consigliere;

Andrea Migliozzi, Consigliere;

Giulio Veltri, Consigliere.

Il Presidente: VIRGILIO

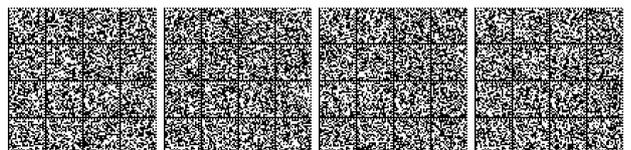
L'estensore: RUSSO

14C00223

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-040) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 2,00

