

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 ottobre 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

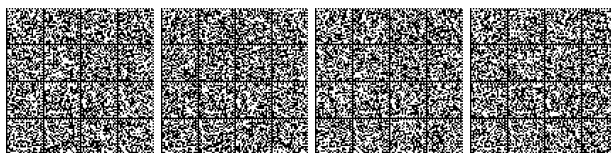




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **230.** Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Corpo nazionale dei Vigili del fuoco - Procedure selettive per l'accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
- Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131 - art. 3, comma 4.
 - Pag. 1
- N. **231.** Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Consiglio regionale - Revoca dell'incarico dirigenziale di Segretario Generale - Risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato.
- Legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), art. 2.
 - Pag. 8
- N. **232.** Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Ambiente - Rifiuti - Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto di approvazione delle procedure per lo smaltimento dei materiali da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni - Ricorso del Governo.
- Delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.».
 - Pag. 13
- N. **233.** Ordinanza 24 settembre - 10 ottobre 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Regione Calabria - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio.
- Istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale).
 - Pag. 18
- N. **234.** Ordinanza 24 settembre - 10 ottobre 2014
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 141 del 19-28 maggio 2014.
- - Pag. 20



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

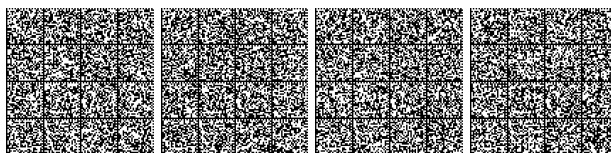
- n. 57. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2014 (della provincia autonoma di Bolzano).

Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale - Previsioni che riservano all'erario statale le maggiori entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione, ai fini della confluenza nei fondi per la riduzione della pressione fiscale (di cui agli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 1, comma 431, della legge di stabilità 2014) e della copertura degli oneri derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Applicabilità, seppure ipotetica, alle entrate riscosse nei territori delle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata definizione unilaterale, da parte dello Stato, di forme di contribuzione finanziaria ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme statutarie e di attuazione - Insussistenza delle condizioni richieste per la devoluzione allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo e dei meccanismi paritetici per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e del principio di leale collaborazione - Richiamo alle sentenze n. 182 del 2010 e n. 142 del 2012 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, commi 1 e 1-bis (sostitutivo del comma 431, lett. b), e modificativo del comma 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione che alla riduzione concorrono le Regioni e le Province autonome con un risparmio complessivo di 700 milioni di euro per il 2014; che le stesse riduzioni sono applicabili, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015; che gli obiettivi di riduzione di spesa per le Regioni e le Province autonome sono determinati con le modalità di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014; che le Regioni e le Province autonome possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata imposizione alla ricorrente di un contributo finanziario corrispondente ad un risparmio sulla spesa per beni e servizi determinato unilateralmente dallo Stato nel suo esatto ammontare - Contrasto con le norme statutarie e di attuazione e con i principi di autonomia finanziaria - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6 e 10, in combinato disposto con l'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.



Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Previsione per la Provincia autonoma di Bolzano di un concorso finanziario di 43 milioni di euro per l'anno 2015 e 61 milioni di euro per gli anni 2015-2017 mediante riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile, e di un ulteriore concorso di 41.833 migliaia di euro per l'anno 2014 e 23.523 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015-2017 da realizzare mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione della possibilità di modificare i suddetti importi tabellari, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno ed entro il 31 ottobre 2014 - Previsione di un contributo aggiuntivo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome e recepiti con intesa sancita dalla Conferenza permanente o, in mancanza d'essa, determinati dal Governo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato innalzamento unilaterale degli importi del contributo della ricorrente alla finanza pubblica - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale - Violazione del sistema pattizio delle relazioni finanziarie tra Stato e Province autonome - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale - Interferenza con l'autonomia finanziaria provinciale e con le potestà delle Province autonome in materia di finanza locale - Contrasto dell'uso reiterato del meccanismo dell'accantonamento con la sentenza n. 193 del 2012 della Corte costituzionale - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 1, 2 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 4 e 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.....

Pag. 21

N. 58. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 5 agosto 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

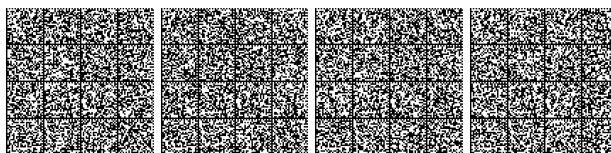
Consiglio regionale - Legge della Regione Abruzzo adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio - Ricorso del Governo - Denunciata assenza dei caratteri di indifferibilità e urgenza - Violazione dei limiti statutari all'attività degli organi rappresentativi prorogati.

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Abruzzo, art. 86, comma 3.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Emissioni in atmosfera - Previsione che le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito un provvedimento di sequestro del proprio impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dal Codice dell'ambiente che prevede misure graduali in relazione alla gravità dell'infrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni potenzialmente diverse tra loro - Difetto di proporzionalità.



- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, art. 9, che sostituisce l'art. 13 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 23.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 278. Pag. 33
- N. **60.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).
- Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Siciliana - Benefici previsti dall'art. 4, commi 1 e 1-bis, della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20 in favore delle vittime di mafia e loro familiari - Estensione ai testimoni di giustizia e al rispettivo figlio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato differente trattamento degli altri familiari conviventi stabilmente con il testimone di giustizia.**
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014, n. 478, art. 1, comma 1.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 36
- N. **166.** Ordinanza del Giudice di Pace del 17 marzo 2014.
- Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione obbligatoria del procedimento - Sospensione del corso della prescrizione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**
- Codice penale, art. 159, primo comma.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo. Pag. 38
- N. **167.** Ordinanza del tribunale di Firenze del 3 marzo 2014.
- Ordinamento giudiziario - Vice procuratori onorari - Spettanza di un'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento delle seguenti attività, anche se svolte cumulativamente: a) partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega; b) ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza.**
- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, art. 4, comma 2, sostituito dall'art. 24-ter del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito nella legge 19 gennaio 2001, n. 4, come modificato dall'art. 52, comma 44, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 41
- N. **168.** Ordinanza del Giudice di pace di Reggio Emilia del 27 maggio 2014.
- Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Danno biologico per lesioni di lieve entità - Previsione che le lesioni di lieve entità insuscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo non possono comunque dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente - Previsione (confermativa o rafforzativa della prima) che il danno alla persona per lesioni di lieve entità è risarcito solo a seguito di riscontro medico legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione - Denunciata esclusione ex lege, e non per ragioni mediche, del diritto risarcitorio in tutti i casi di lesioni "micropermanenti" non riscontrabili strumentalmente - Disparità di trattamento rispetto alle lesioni strumentalmente accertabili - Violazione del diritto alla tutela alla salute - Violazione del diritto di difesa.**
- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 139, comma 2, ultima parte, come integrato e modificato dall'art. 32, comma 3-ter, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 32, comma 3-quater.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 32. Pag. 46



- N. 169. Ordinanza del Tribunale - Sezione specializzata in materia di impresa di Milano del 1° aprile 2014.

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 49

- N. 170. Ordinanza del Tribunale - Sezione specializzata in materia di impresa di Milano del 9 maggio 2014.

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 54

- N. 171. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 14 maggio 2014.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Previsione che la Regione disciplina con regolamenti di attuazione i procedimenti di formazione degli accordi di programma, del piano territoriale regionale, dei piani settoriali regionali, dei piani territoriali di coordinamento provinciale, dei piani urbanistici attuativi, dei regolamenti urbanistici edilizi comunali, dei comparti edificatori, nonché le modalità di stipula delle convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati - Esorbitanza dai limiti dell'autonomia statutaria, legislativa e regolamentare regionale che riserva al Consiglio regionale la disciplina della materia del governo del territorio - Illegittima delegificazione in materia di potestà legislativa concorrente.

- Legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16, art. 43-bis, introdotto dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5, 117, comma terzo, 121, comma secondo, e 123; Statuto della Regione Campania, art. 56, comma 4. Pag. 57





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 230

Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Corpo nazionale dei Vigili del fuoco - Procedure selettive per l'accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

- Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131 - art. 3, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima bis, nel procedimento vertente tra F.S. ed altri e il Ministero dell'interno - Dipartimento Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile, con ordinanza del 30 ottobre 2013 iscritta al n. 285 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di F.S. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Antonio Saitta per F.S. ed altri e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 285 del registro ordinanze del 2013, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima bis, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Il TAR rimettente riferisce che nel giudizio pendente innanzi ad esso è stato chiesto l'annullamento, previa sospensione, dei decreti ministeriali 1° agosto 2012, n. 158, n. 159, n. 160 e n. 161, con i quali sono state indette quattro procedure selettive mediante concorso interno per titoli e superamento di un successivo corso di formazione professionale, per la qualifica di capo squadra nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto, per la copertura dei posti disponibili, rispettivamente al 31 dicembre degli anni 2008, 2009, 2010 e 2011. I ricorrenti, dipendenti del Ministero dell'interno quali vigili del fuoco, inseriti nella graduatoria per la copertura di «191 posti di Capo squadra - 40% 2008», pubblicata il 13 ottobre 2011, con validità triennale, hanno impugnato i suddetti decreti ministeriali, deducendo le seguenti censure: con riferimento ai decreti ministeriali 1° agosto 2012, n. 158, n.159, n. 160 e n. 161, è stata dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. e del principio di ragionevolezza; con riferimento al solo d.m. 1° agosto 2008, n. 158, è stata dedotta anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. e del principio di ragionevolezza.

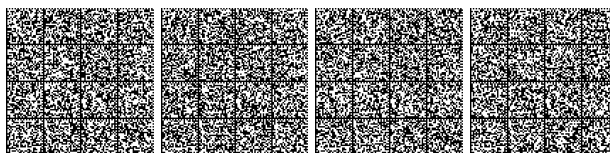
Il TAR ritiene che la censura dedotta nei confronti dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, che avrebbe «escluso immotivatamente un canale di accesso così restringendo ulteriormente la platea dei concorrenti», sarebbe manifestamente infondata. Difatti, tale articolo, recante procedure straordinarie per l'accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevede espressamente che «Alla copertura dei posti di capo squadra nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, disponibili al 31 dicembre di ciascuno degli anni dal 2008 al 2013, si provvede esclusivamente con le procedure di cui all'art. 12, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217», ossia attraverso concorsi per soli titoli.

Il giudice *a quo* precisa inoltre che la ripartizione dei posti nelle aliquote del 60 e del 40 per cento, prevista dal suddetto art. 12 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252), non sarebbe contemplata dall'art. 3 del d.l. n. 79 del 2012, mentre la stessa ripartizione sarebbe stata espunta dall'ordinamento dall'art. 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, contenente norme straordinarie per lo svolgimento della procedura concorsuale in questione. Pertanto, la scelta del legislatore di escludere il canale di accesso del 40%, riservando la possibilità di partecipazione nel restante canale del 60%, per il quale occorrerebbe rivestire la qualifica di "vigile coordinatore", non violerebbe l'art. 3 Cost., né il principio di ragionevolezza, atteso che la diversa disciplina prevista dal decreto-legge si giustificerebbe con le esigenze espresse dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione al Senato della Repubblica, di semplificazione e di economicità dell'azione amministrativa, anche alla luce della evidenziata necessità di garantire l'efficacia del soccorso pubblico coniugata alla sicurezza del personale chiamato ad intervenire. Peraltro, tali considerazioni consentirebbero, a giudizio del TAR rimettente, di affermare che nel caso in esame non sussisterebbe la lamentata violazione degli artt. 51 e 97 Cost., atteso che la limitazione della platea dei concorrenti disposta dal legislatore si giustificerebbe con l'esigenza di garantire piena efficienza all'operato dell'amministrazione, allorché sussistano particolari situazioni, caratterizzate dal possesso di elevate professionalità in capo agli aspiranti già dipendenti.

Quanto alla censura relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., a giudizio del collegio, essa, invece, sarebbe rilevante e non manifestamente infondata.

Il comma citato dispone che «In sede di prima applicazione i posti nella qualifica di capo squadra derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009», in deroga al principio generale sancito dal precedente comma 3, che applicherebbe la regola generale di calcolo della risulta «con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di decorrenza giuridica del concorso per capo reparto».

Quanto alla rilevanza, la norma della cui legittimità costituzionale il giudice rimettente dubita si porrebbe come presupposto normativo del decreto ministeriale impugnato. Infatti, l'amministrazione con il suddetto decreto avrebbe accorpato in un unico bando i posti "di risulta" dal concorso per capo reparto del 2007 e quelli del concorso del 2008, impedendo così ai ricorrenti, inseriti nella graduatoria 2008, di aspirare alle "risulte" relative all'anno 2007, assegnate



ai concorrenti con decorrenza giuridica 2009. La disposizione in esame, che avrebbe chiara natura transitoria, creerebbe un'evidente disparità di trattamento, dal momento che non si comprenderebbe la ragione per la quale i posti di risulta derivanti dall'espletamento del concorso per capo reparto con decorrenza 1° gennaio 2007 non dovrebbero essere riservati sul concorso a capo squadra con decorrenza 1° gennaio 2008. Tale disposizione avrebbe previsto una deroga *tantum* al principio generale sancito dal medesimo art. 3, comma 3, del d.l. n. 79 del 2012, secondo il quale i posti di capo reparto sono conferiti «per risulta ai sensi dell'art. 14, comma 9, della legge 5 dicembre 1988, n. 521, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di decorrenza giuridica del concorso per capo reparto» e violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché il principio di ragionevolezza, in quanto creerebbe una discriminazione dei ricorrenti inseriti nella graduatoria con decorrenza 1° gennaio 2008 rispetto agli altri aspiranti.

2.- Con memoria depositata il 23 gennaio 2014 si sono costituiti i ricorrenti del giudizio principale dinnanzi al TAR del Lazio.

Innanzitutto, nella citata memoria si afferma che la questione sollevata dal TAR rimettente sarebbe certamente rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto i provvedimenti in quella sede impugnati sarebbero la diretta e necessaria applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita. Inoltre, la disposizione censurata sarebbe stata correttamente applicata dall'amministrazione e non sarebbe possibile alcuna interpretazione costituzionalmente conforme.

L'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 darebbe luogo ad una patente violazione del principio di uguaglianza, declinato anche in riferimento all'art. 51 Cost. per quanto riguarda l'accesso ai pubblici uffici, nonché all'art. 97 Cost. sotto il profilo del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione nelle procedure concorsuali, poiché derogherebbe una *tantum* agli ordinari canali di accesso alla qualifica di capo squadra del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, senza alcuna ragione giustificatrice di un diverso trattamento a fronte di fattispecie identiche. Si tratterebbe di una deroga prevista per legge per un solo anno e solamente in danno dei deducenti.

Gli intervenienti osservano che secondo l'ordinario criterio i posti risultanti vacanti (cosiddetti "di risulta") dall'espletamento del concorso per capo reparto del 2007 si sarebbero dovuti attribuire, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 79 del 2012, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2008. Pertanto a questi posti avrebbero potuto aspirare i deducenti, in quanto inseriti nella graduatoria cosiddetta del 40% con decorrenza dal 2008 e con validità fino al 31 dicembre 2014, ai sensi dell'art. 14, comma 9, della legge 5 dicembre 1988, n. 521 (Misure di potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco). Al contrario, l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012, prevedendo una decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009, avrebbe scavalcato la già esistente graduatoria con decorrenza 1° gennaio 2008, del tutto immotivatamente ed irragionevolmente.

Ne conseguirebbe, a giudizio degli intervenienti, che la norma impugnata avrebbe imposto al decreto ministeriale 1° agosto 2012, n. 158, impugnato nel giudizio *de quo*, di accorpere in un unico bando sia i posti di risulta dal concorso per capo reparto del 2007 che quelli del concorso del 2008, impedendo così solamente a coloro che erano inseriti nella graduatoria del 2008 di aspirare alle risulter del 2007, assegnate ai concorrenti con decorrenza giuridica dal 2009.

La disparità di trattamento rispetto alla regola generale di cui al richiamato art. 3, comma 3, che sarebbe da considerare *tertium comparationis* ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, sembrerebbe evidente, poiché l'eccezione alla regola generale non sarebbe ripetuta per altri anni.

Il giudizio *a quo* sarebbe stato promosso proprio perché gli intervenienti sarebbero stati inseriti nella graduatoria con decorrenza 1° gennaio 2008, in corso di validità, ma non avrebbero «i titoli per entrare in quella che sarà formata a seguito dell'espletamento del concorso adesso bandito e nella quale potranno essere ricompresi solamente i candidati in possesso del requisito imposto dall'art. 12, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 217 del 2005», vale a dire la qualifica di vigile del fuoco coordinatore.

A tale proposito gli intervenienti richiamano la sentenza n. 3 del 1957 della Corte costituzionale, ove si sarebbe chiarito che il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, primo comma, Cost. andrebbe inteso come trattamento eguale di condizioni eguali e trattamento diseguale di condizioni diseguali. Inoltre il legislatore non avrebbe un arbitrio assoluto nel disciplinare i criteri di utilizzazione delle graduatorie concorsuali (è citata la sentenza n. 327 del 2010). A giudizio degli intervenienti, la norma non supererebbe neppure lo scrutinio di ragionevolezza, perché sarebbe intrinsecamente illogica, arbitraria e irrazionale rispetto al fine che sarebbe chiamata a realizzare.

Risulterebbe palesemente violato anche l'art. 51 Cost., dal momento che i deducenti sarebbero sicuramente in possesso dei requisiti di legge, ma sarebbero irragionevolmente esclusi dalla possibilità di accedere ai posti di risulta dalla norma censurata.

Analogamente, l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 violerebbe l'art. 97 Cost., posto che non sarebbe neppure rispettata l'imparzialità dell'amministrazione nei confronti del proprio personale, il quale verrebbe nel caso di specie ingiustificatamente discriminato in *peius* rispetto ad altri colleghi, con violazione altresì del principio del favor parte-



cipationis che dovrebbe ispirare qualsiasi procedura concorsuale, anche quelle riservate al personale interno (è citata la sentenza del TAR della Puglia, sezione di Lecce n. 1413 del 2011).

3.- Con atto depositato l'11 febbraio 2014 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, a giudizio del quale la questione sollevata dal TAR rimettente sarebbe manifestamente infondata.

In particolare, l'interveniente ricorda come il meccanismo della risulta sia disciplinato dall'art. 14, comma 9, della legge n. 521 del 1988, concernente le procedure concorsuali relative alle diverse qualifiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Ai sensi dell'articolo citato i posti che si rendono vacanti nei profili di qualifiche funzionali ai quali si accede esclusivamente da profili di qualifiche inferiori (nel caso di specie, di capo reparto) possono essere messi a concorso per risulta nei profili inferiori (nella specie, di capo squadra), anche in pendenza dell'espletamento delle procedure di copertura del posto nel profilo della qualifica superiore. La logica del sistema richiederebbe che si espletassero con precedenza i concorsi della qualifica più elevata (capo reparto), procedendo solo successivamente ad indire i concorsi per le qualifiche immediatamente inferiori (capo squadra), in modo da poter mettere a concorso, oltre ai posti vacanti derivanti dalle cessazioni del servizio, anche quelli derivanti dal meccanismo di conferimento per risulta. Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce che le esigenze organizzative legate all'operatività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alla grave carenza di personale nella qualifica di capo squadra, avrebbero determinato l'amministrazione nel 2008 a procedere prioritariamente all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti di qualifica inferiore di capo squadra, considerati strategici per la direzione delle squadre operative e di fondamentale importanza per la concreta attuazione del soccorso pubblico, prima di adottare le procedure concorsuali per la qualifica superiore, vale a dire quella di capo reparto. Il conseguente disallineamento tra le procedure concorsuali delle diverse qualifiche, che avrebbero dovuto, a regime, espletarsi parallelamente e annualmente, avrebbe provocato quindi l'impossibilità di applicare il meccanismo della risulta.

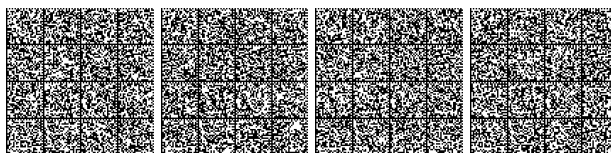
Il legislatore, a giudizio dell'interveniente, avrebbe dunque esplicitamente disciplinato in modo differente la fattispecie, modificando i criteri di applicazione della risulta espressamente per la fase di prima applicazione delle nuove procedure concorsuali e così non avrebbe lasciato alcuna discrezionalità all'amministrazione nel decidere a quale annualità riferirsi per l'attribuzione dei posti di risulta. Ciò sarebbe avvenuto in ragione di un differente impianto normativo, che mirerebbe espressamente ad utilizzare, tra gli istituti previsti in via generale dall'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, quelli più adeguati a garantire la piena funzionalità dell'assunzione secondo criteri di necessità ed urgenza.

A supporto di tale assunto militerebbe l'interpretazione teleologica della disposizione, desumibile dalla relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 79 del 2012, nella quale si rileverebbe con evidenza che il motivo precipuo dell'adozione della norma sarebbe stata l'esigenza dell'amministrazione di operare in via straordinaria la semplificazione delle procedure selettive per l'accesso alle qualifiche di capo reparto e di capo squadra, che per gli anni presi in riferimento dovrebbe avvenire esclusivamente «attraverso la modalità più semplice prevista dall'ordinamento del personale del C.N.V.V.F. (decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217), cioè attraverso concorsi per soli titoli». La stessa relazione del disegno di legge sottolineerebbe espressamente che «il comma 4 prevede una disposizione transitoria indispensabile a consentire l'applicazione della risulta al primo concorso semplificato per capo squadra, cioè quello con decorrenza 1° gennaio 2009».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che il legislatore in quest'ottica avrebbe ritenuto di dover attribuire i posti di risulta resisi disponibili a seguito dello svolgimento del concorso per capo reparto con decorrenza giuridica 1° gennaio 2007 - espletato secondo la nuova normativa - al primo concorso utile per capo squadra svolto anch'esso secondo le nuove regole (quello con decorrenza giuridica 1° gennaio 2009).

Tale interpretazione risulterebbe, peraltro, coerente con il sistema delineato dall'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui al d.lgs. n. 217 del 2005, che devolverebbe al concorso immediatamente successivo i posti non coperti al termine della procedura concorsuale.

L'interveniente osserva che il d.l. n. 79 del 2012 non sarebbe intervenuto direttamente sull'impianto normativo previsto dal d.lgs. n. 217 del 2005, rappresentando invece il frutto di un'evoluzione normativa rispondente ad esigenze ben precise di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e di contenimento della spesa pubblica, che già in passato avrebbero rappresentato assolute priorità sia in ambito governativo che in ambito parlamentare. Infatti, già l'art. 10 del d.l. n. 70 del 2011, al fine di riportare a regime in tempi brevi il sistema delle procedure concorsuali dei vigili del fuoco, avrebbe previsto, in un'ottica di semplificazione e di economicità, che lo svolgimento dei concorsi in questione avvenisse unicamente con procedura per titoli. Il nuovo sistema introdotto da tale disciplina straordinaria avrebbe risposto, da un lato, alla necessità di ridurre la durata delle predette procedure riportando, nel tempo più breve possibile, il sistema a normalità, dall'altro, alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, che non avrebbero consentito di affrontare il rilevante onere finanziario connesso all'espletamento di concorsi basati, oltre che sulla valutazione di titoli, anche sullo svolgimento di prove d'esame.



Ne conseguirebbe, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, che la vigente disposizione dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012, nel dettare un principio diverso, non determinerebbe una differenza irragionevole ed ingiustificata, ma risponderebbe piuttosto ad una logica connaturata alle peculiarità del sistema dei concorsi interni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e finalizzata a porre rimedio alla situazione di crescente insostenibilità organizzativa derivante dalla carenza di capi squadra, a tutela dell'interesse generale dei cittadini al funzionamento del sistema del soccorso pubblico.

Ad ulteriore sostegno della legittimità della normativa impugnata, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 28 luglio 2011, n. 14, nella quale - pur nella vigenza del principio secondo il quale all'indizione di un nuovo concorso si dovrebbe preferire, ove possibile, lo scorrimento della graduatoria esistente - si afferma che a tale principio si potrebbe derogare nell'ipotesi in cui sia intervenuta una «modifica sostanziale della disciplina applicabile alla procedura concorsuale, rispetto a quella riferita alla graduatoria ancora efficace, con particolare riguardo al contenuto delle prove di esame e ai requisiti di partecipazione». Nel caso in esame, la scelta legislativa apparirebbe perfettamente in linea con tale prospettiva, poiché la disciplina applicabile alle procedure concorsuali sarebbe nel frattempo radicalmente mutata, sia con riguardo alle modalità concorsuali, che ai requisiti di partecipazione ed ai titoli. Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude che non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., né del principio di ragionevolezza, perché la differenza di disciplina prevista dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 sarebbe ampiamente giustificata dalle peculiari esigenze di semplificazione e di economicità, nonché dalla necessità di garantire l'efficacia del sistema del soccorso pubblico. Inoltre, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, non contrasterebbe con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, giacché «il succedersi nel tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una disciplina rispetto ad altra» (è citata la sentenza n. 276 del 2005). Né sarebbe configurabile una violazione degli artt. 51 e 97 Cost. sotto il profilo dell'imparzialità dell'operato della pubblica amministrazione e del rispetto del principio di uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici. Il decreto-legge, infatti, non realizzerebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, alcuna discriminazione, limitandosi a dettare una disciplina temporanea, finalizzata a privilegiare una modalità concorsuale semplificata ed idonea a consentire in tempi brevi lo svolgimento di tutte le procedure ancora da espletare ed il successivo riallineamento delle stesse.

4.- Con successiva memoria depositata il 28 agosto 2014, i ricorrenti nel giudizio principale ribadiscono che l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012 darebbe luogo ad una patente violazione del principio di uguaglianza, declinato anche in riferimento all'art. 51 Cost. per quanto riguarda l'accesso ai pubblici uffici, nonché all'art. 97 Cost. sotto il profilo del dovere di imparzialità della pubblica amministrazione nelle procedure concorsuali, poiché derogherebbe una tantum agli ordinari canali di accesso alla qualifica di capo squadra del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, senza alcuna giustificazione a sostegno del diverso trattamento di fattispecie identiche.

Non potrebbero farsi discendere lesioni dei diritti costituzionali dei deducenti dalle inadempienze della pubblica amministrazione, che nel 2007 non avrebbe ottemperato all'obbligo di bandire prima i concorsi per capo reparto e solo successivamente quelli per capo squadra. Inoltre, la graduatoria del 2008 sarebbe stata legittimamente redatta secondo il principio del *tempus regit actum*, sarebbe in corso di validità e annovererebbe soggetti in possesso di tutti i requisiti di legge per ricoprire le funzioni di capo squadra e scrutinati in base a regole concorsuali più severe e selettive (concorso interno per titoli ed esame scritto a contenuto tecnico-pratico, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 217 del 2005), di quelle ora vigenti (concorso interno per titoli ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 217 del 2005).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima bis, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Il TAR rimettente riferisce che nel giudizio *a quo* sono stati impugnati i decreti ministeriali 1° agosto 2012, n. 158, n. 159, n. 160 e n. 161. Con detti decreti sono state promosse quattro procedure selettive, mediante concorso interno per titoli e superamento di un successivo corso di formazione professionale, per la qualifica di capo squadra, in relazione ai posti disponibili rispettivamente al 31 dicembre degli anni 2008, 2009, 2010 e 2011.



I ricorrenti, dipendenti del Ministero dell'interno quali vigili del fuoco, inseriti nella graduatoria per la copertura di «191 posti di Capo squadra - 40% 2008», pubblicata il 13 ottobre 2011 con validità triennale, hanno impugnato i suddetti decreti ministeriali. Essi sarebbero viziati per illegittimità derivata, in quanto attuativi dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, il quale violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost. ed il principio di ragionevolezza. Il d.m. 1° agosto 2012, n. 158, inoltre, sarebbe ulteriormente illegittimo, in quanto attuativo dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 79 del 2012, anch'esso in asserito contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost. e con il principio di ragionevolezza.

A giudizio del TAR rimettente, l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata con riguardo all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012 sarebbe manifestamente infondata.

Al contrario, quella relativa all'art. 3, comma 4, del medesimo decreto-legge sarebbe, a giudizio del rimettente, rilevante e non manifestamente infondata.

1.1.- L'art. 3 del d.l. n. 79 del 2012 disciplina le procedure straordinarie per l'accesso alle qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. I commi 1 e 2 del citato articolo statuiscono che i posti di capo squadra e di capo reparto messi a concorso hanno decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si è verificata la disponibilità e decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso di formazione previsto rispettivamente agli artt. 12 e 16 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252).

Il comma 3 del citato art. 3 prescrive che «A seguito dell'avvio delle procedure concorsuali per l'attribuzione della qualifica di capo reparto, un numero corrispondente di posti nella qualifica di capo squadra è conferito per risulta, ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge 5 dicembre 1988, n. 521, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di decorrenza giuridica del concorso per capo reparto. La decorrenza economica è fissata al giorno successivo alla data di conclusione del previsto corso di formazione».

L'impugnato comma 4 stabilisce, invece, che «In sede di prima applicazione, i posti nella qualifica di capo squadra derivanti per risulta dall'espletamento del concorso per l'attribuzione della qualifica di capo reparto con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2007, sono conferiti nella qualifica di capo squadra, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio 2009».

Secondo il rimettente quest'ultima disposizione derogherebbe al principio generale sancito dal precedente comma 3, il quale esprimerebbe la regola di calcolo della decorrenza giuridica «dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di decorrenza giuridica del concorso per capo reparto».

La questione di legittimità costituzionale si appaleserebbe rilevante ai fini del giudizio *a quo*, dal momento che la norma censurata costituirebbe il presupposto normativo dell'atto amministrativo impugnato. Accorpando in un unico bando i posti di risulta del concorso per capo reparto 2007 e quelli del concorso del 2008 verrebbe impedito ai ricorrenti inseriti nella graduatoria 2008 di aspirare ai posti di risulta relativi all'anno 2007, assegnati dalla norma impugnata con decorrenza giuridica 2009.

La disposizione stessa creerebbe un'evidente disparità di trattamento tra le categorie di concorrenti interessate alle procedure concorsuali. Da quanto esposto deriverebbe la lesione del principio costituzionale di eguaglianza, con particolare riguardo all'accesso agli uffici pubblici, del buon andamento della pubblica amministrazione e del principio di ragionevolezza, in violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

2.- La questione di legittimità costituzionale non è fondata con riferimento a tutti i parametri evocati.

Come meglio in prosieguo argomentato, la fattispecie normativa censurata non collide con le regole generali poste in materia concorsuale dall'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, rispetto alle quali si pone in un rapporto di specifica transitorietà, non costituisce scelta arbitraria ed irrazionale e non pregiudica imparzialità e buon andamento dei servizi, principi in relazione ai quali si presenta in modo teleologicamente articolato.

2.1.- Per un migliore inquadramento della fattispecie occorre premettere che nel tempo le procedure concorsuali e le carriere del personale dei vigili del fuoco sono state dapprima disciplinate dalla legge 5 dicembre 1988, n. 521 (Misure di potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco) e successivamente dal d.lgs. n. 217 del 2005. A differenza di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, attualmente la regola generale inerente alle procedure concorsuali per capo squadra non è rinvenibile nell'art. 3, comma 3, del d.l. n. 79 del 2012, bensì nel d.lgs. n. 217 del 2005, il quale disciplina a regime le procedure concorsuali afferenti alla carriera di vigile del fuoco. Ne deriva l'erronea individuazione del *tertium comparationis* da parte del rimettente.

2.2.- Il sistema delineato dall'art. 3 del richiamato decreto-legge è nel suo complesso - e pertanto non solo limitatamente al comma 4 come ritiene il giudice *a quo* - finalizzato a realizzare un graduale ed appropriato passaggio dal vecchio ordinamento di cui alla legge n. 521 del 1988 a quello introdotto dal richiamato d.lgs. n. 217 del 2005.



La genesi del citato art. 3 risente dell'esigenza, da un lato, di rendere congruenti gli ordinamenti - ed in particolar modo le diverse procedure concorsuali - che si sono succeduti nel tempo e, dall'altro, di rendere più agevole il reclutamento di capi squadra e capi reparto al fine di assicurare in modo tempestivo ed efficiente il servizio.

In particolare per quanto concerne la funzionalità del servizio, l'esigenza prioritaria è consistita nel porre tempestivamente rimedio alla grave carenza di personale nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto, causa di disfunzioni organizzative pregiudizievoli per l'efficacia degli interventi di soccorso e per la sicurezza del personale chiamato ad intervenire. Come emerge dalla relazione di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. n. 79 del 2012, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stato caratterizzato, proprio in concomitanza di gravi calamità naturali, da una significativa carenza di organico nel ruolo dei capi squadra e dei capi reparto, a causa dell'esodo massiccio di tali figure professionali.

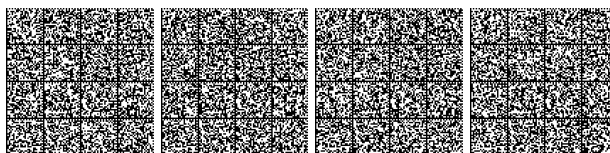
Per fronteggiare questa situazione emergenziale è stato dapprima adottato l'art. 10, commi 8 e 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale ha prescritto per gli anni indicati l'applicazione della sola procedura per titoli e successivo corso di formazione, prevista per i capi squadra e per i capi reparto rispettivamente all'art. 12, comma 1, lettera a), e all'art. 16, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 217 del 2005. Successivamente, l'art. 4, comma 15, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), ha esteso tale disciplina per la copertura dei posti di capi reparto e capi squadra alle disponibilità esistenti al 31 dicembre 2013. L'espressa finalità di queste disposizioni era la semplificazione dell'accesso - durante il periodo transitorio relativo alla piena operatività della riforma - alle qualifiche necessarie ad assicurare la funzionalità del servizio.

Infine, l'art. 3, comma 7, del d.l. n. 79 del 2012 ha abrogato sia l'art. 10, commi 8 e 9, del d.l. n. 70 del 2011, sia l'art. 4, comma 15, della legge n. 183 del 2011, sostituendoli con una più articolata disciplina, di cui fa parte il censurato comma 4.

Nella citata relazione di accompagnamento al disegno di legge per la conversione del d.l. n. 79 del 2012 si afferma esplicitamente la temporaneità e la straordinarietà dell'intera disciplina dettata dall'art. 3 in tema di semplificazione dei concorsi per l'accesso alle due qualifiche di capo squadra e di capo reparto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Nel dettaglio viene precisato che i commi 1 e 2 contemplano l'accesso alle citate qualifiche per gli anni ivi indicati attraverso la modalità più semplice prevista dall'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, vale a dire il concorso per soli titoli e successivo corso di formazione professionale; mentre il comma 3 regola il meccanismo della risulta, già presente nel vecchio ordinamento all'art. 14, comma 9, della legge n. 521 del 1988. Quanto al comma 4, la relazione precisa che si tratta di una disposizione transitoria indispensabile a consentire l'applicazione del meccanismo della risulta al primo concorso semplificato per capo squadra, cioè quello con decorrenza 1° gennaio 2009. La diacronia rispetto alla regola prevista dal comma 3 del medesimo art. 3 viene spiegata in tale contesto alla luce della circostanza del previo espletamento del concorso per capo squadra rispetto a quello di capo reparto, in luogo del loro contestuale svolgimento, quale misura indispensabile proprio ai fini del corretto funzionamento del servizio. La difesa dello Stato giustifica in modo non implausibile il mancato scorrimento della graduatoria di appartenenza dei ricorrenti con la ragione della semplificazione ispiratrice del regime transitorio, tenuto conto che quest'ultimo è stato normativamente articolato nel tempo per conciliare l'attuazione del nuovo ordinamento con le necessità operative successive alla riforma. La scelta legislativa di fissare una disciplina distinta per un particolare specifico (in relazione alle circostanze di fatto che lo hanno caratterizzato) segmento temporale relativo all'avvio della riforma appare coerente con il contesto ispiratore del regime transitorio.

È bene ricordare in proposito che il costante orientamento di questa Corte è nel senso che «In ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica, [esiste] [...] un ampio margine di apprezzamento [da parte del] legislatore, le cui scelte possono essere sindacate solo se arbitrarie o manifestamente irragionevoli (sentenze n. 234 del 2007, n. 4 del 1994 e n. 448 del 1993)» (*ex plurimis*, sentenza n. 192 del 2008).

3.- Non emergendo profili di arbitrarietà o irragionevolezza, dal momento che la disposizione impugnata presenta coerenza con le finalità ispiratrici del regime transitorio, la questione in esame deve essere pertanto dichiarata non fondata in riferimento a tutti i parametri evocati dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 131, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima bis, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140230

N. 231

Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio regionale - Revoca dell'incarico dirigenziale di Segretario Generale - Risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato.

- Legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziativa finalizzata alla razionalizzazione della spesa regionale), promosso dal Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento tra I.L. e la Regione Molise, con ordinanza del 19 luglio 2013, iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione di I.L.;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato Claudio Neri per I.L.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 luglio 2013 (r.o. n. 243 del 2013), il Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziativa finalizzata alla razionalizzazione della spesa regionale), secondo cui: «Ai fini del contenimento della spesa sul personale, nelle more dell'attuazione della riorganizzazione prevista dalla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10, gli apparati amministrativi del Consiglio regionale sono coordinati dal Direttore generale della Direzione generale I della Giunta regionale di cui alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, e successive modificazioni ed integrazioni, in carica alla data dell'entrata in vigore della presente legge senza ulteriori riconoscimenti economici. A tal fine, è revocato l'incarico di Segretario generale del Consiglio in essere ed è risolto il connesso contratto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dei tempi previsti dallo stesso, che decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* con ricorso depositato il 22 aprile 2011, I.L. ha agito nei confronti della Regione Molise chiedendo, «in via principale», di «sentir accertare la nullità del termine finale del 6.6.2011 di durata apposto al contratto di incarico di Direttore dell'Agenzia Molise Lavoro e l'obbligo della Regione Molise di corrispondergli la retribuzione in virtù del contratto individuale stipulato il 12.3.07 fino alla data della sua cessazione così come fissata dall'art. 2 del medesimo contratto (*cf.* 5 anni)» e, «in via subordinata», di «sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 L.R. Molise n. 14/2010 e conseguentemente dichiarare l'illegittimità della revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio Regionale del Molise»; *b)* la Regione Molise ha proposto domanda riconvenzionale diretta a fare dichiarare la risoluzione del contratto di lavoro stipulato il 12 marzo 2007 alla data dell'entrata in vigore della legge reg. Molise n. 14 del 2010 per impossibilità sopravvenuta; *c)* il ricorrente I.L. ha proposto, a sua volta, domanda riconvenzionale - condizionata al mancato accoglimento delle proprie richieste principali ed all'accoglimento della domanda riconvenzionale proposta dalla Regione Molise - diretta a ottenere, nel caso di dichiarazione della risoluzione del contratto di lavoro stipulato il 12 marzo 2007 alla data di entrata in vigore della legge reg. Molise n. 14 del 2010, la condanna della Regione Molise al pagamento dell'indennità di mancato preavviso e delle ferie non godute.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale ordinario di Campobasso deduce che la disposizione censurata «non appare conforme alla Costituzione sotto il profilo della violazione degli artt. 3, 24, co. 1, 111, co. 2, 113, co. 2 e 117 co. 7, atteso che nel caso di specie la revoca di un incarico dirigenziale (non la soppressione del sottostante ruolo dirigenziale) è avvenuta con LR e non con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo (come imporrebbe il TU n. 165/01) impedendo al ricorrente di potere ottenere (in discriminare rispetto alla generalità dei dirigenti cui viene revocato un incarico) un sindacato diretto da parte del giudice circa la legittimità della revoca (non potendo il GO sindacare direttamente il contenuto di una LR senza il previo vaglio della Corte costituzionale) e ponendo quindi lo stesso in una situazione di disparità processuale rispetto alla controparte la quale ben invece può invocare direttamente in giudizio l'applicazione della LR; la LR in esame ha limitato (*rectius*, escluso) il diritto del lavoratore alla tutela diretta (dinanzi al G.O.) avverso la revoca dell'incarico espressamente prevista dal TU n. 165/01 ed ha provocato una limitazione nei confronti del lavoratore (non essendoci stata una soppressione della figura del segretario ma una revoca ad personam dell'incarico) in violazione dei principi che devono sottendere alla legislazione regionale (art. 117 co. 7 Cost.)».



1.3.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva preliminarmente che il ricorrente, con la propria domanda principale, ha chiesto anche la condanna della Regione Molise al pagamento della retribuzione prevista dal contratto individuale di lavoro stipulato il 12 marzo 2007 fino alla data della scadenza del termine di durata dello stesso, previsto dal suo art. 2, di cinque anni (non essendosi nella specie verificato il caso, contemplato dal medesimo art. 2, della cessazione del rapporto di lavoro decorsi novanta giorni dall'elezione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in conseguenza del rinnovo di quest'ultimo), mentre la domanda riconvenzionale dello stesso ricorrente era condizionata al mancato accoglimento della sua domanda principale e all'accoglimento della domanda riconvenzionale della Regione.

Ciò premesso, il giudice *a quo* afferma che la questione di legittimità dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 - il cui testo egli riporta sottolineandone il secondo periodo del suo unico comma - «appare rilevante ai fini della decisione della causa in quanto la legittimità o meno della norma regionale determina la concreta estensione temporale del diritto del ricorrente (laddove fondato) al pagamento della retribuzione per il contratto stipulato il 12.3.07, poiché nel caso di legittimità della LR il diritto alla retribuzione avrebbe come termine finale quello del 22.7.10 (data di entrata in vigore della LR medesima) mentre nel caso di illegittimità della stessa il termine finale sarebbe quello del 12.3.2012 (5 anni decorrenti dal 12.3.07)».

1.4.- Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice rimettente, sciolta la riserva assunta all'udienza del 4 giugno 2013, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 per violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, Cost.

2.- Si è costituito nel giudizio I.L., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che la Corte costituzionale «Voglia [...], ritenuta fondata, con riferimento alle norme ad ai principi costituzionali innanzi richiamati (sub n. 2) [cioè per violazione «dei principi di generalità e astrattezza», degli artt. 97, 98 e 117 Cost., nonché «delle garanzie costituzionali poste a tutela di ogni rapporto di lavoro»], la questione di legittimità costituzionale rimessa dal giudice *a quo*, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise del 21.07.2012 n. 14».

2.1.- La parte costituita premette, in punto di fatto, di avere adito il Tribunale di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, in quanto, mentre era in servizio come Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise, «si era visto risolvere il contratto individuale di lavoro stipulato il 12.03.2007 con durata di cinque anni prevista dall'art. 2 di tale contratto».

Egli aveva perciò chiesto all'adito Tribunale, tra l'altro, di dichiarare «l'obbligo della Regione Molise di corrispondere al ricorrente la retribuzione e tutte le connesse indennità spettantigli in virtù del contratto individuale di lavoro stipulato il 12.03.2007 fino alla data della sua cessazione così come fissata dall'art. 2» e, «in via del tutto subordinata», di ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, unico comma, secondo periodo, della legge reg. Molise n. 14 del 2010, «per violazione dei principi di generalità ed astrattezza, per violazione degli artt. 117, 97 e 98 della Costituzione e per violazione delle garanzie costituzionali poste a tutela di ogni rapporto di lavoro, richiamando in proposito i principi contenuti nella giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte costituzionale (per es., Corte cost., Sent. nn. 103 e 104 del 23.03.2007)».

2.2.- Tanto premesso, la parte costituita dichiara di fare «proprie le ragioni esposte nella [...] ordinanza emessa dal Giudice *a quo*».

3.- In prossimità della pubblica udienza, la parte privata ha depositato una memoria nella quale riafferma quanto dedotto nel proprio atto di intervento e rinnova le conclusioni in esso rassegnate, evidenziando, ulteriormente, quanto segue.

3.1.- Quanto alla rilevanza della questione, I.L., ribadito che la norma impugnata ha disposto la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise, da lui ricoperto in virtù del contratto individuale di lavoro stipulato il 12 marzo 2007 per una durata di cinque anni, nonché la risoluzione dello stesso contratto e precisato che, «quindi, si era visto attribuire da parte della Giunta Regionale [...] l'incarico di Direttore dell'Agenzia Molise Lavoro fino al 06.06.2011 e, cioè, per la durata corrispondente al periodo di preavviso di cui all'art. 31 del C.C.N.L. del 10.04.2010 relativo al predetto contratto di durata quinquennale risolto per legge», afferma che «la determinazione ed il riconoscimento della durata del periodo per il quale [...] aveva ed ha diritto alla retribuzione contrattuale dovutagli dalla Regione Molise in forza dell'unico contratto stipulato dalle parti non può non dipendere dalla norma regionale che ha autoritativamente ed unilateralmente risolto tale contratto individuale di lavoro e revocato il relativo incarico di Segretario generale del Consiglio Regionale del Molise».

3.2.- Quanto al merito, la parte privata, dopo avere manifestato l'intenzione di «approfondire» le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione, sostiene che la norma impugnata, prevedendo, «esclusivamente per l'esponente, la cessazione immediata, automatica e ad personam dall'incarico conferitogli in virtù di un regolare e legittimo contratto individuale di lavoro», violerebbe: a) gli artt. 97 e 98 Cost., i quali non consentono «alla Pubblica amministrazione di



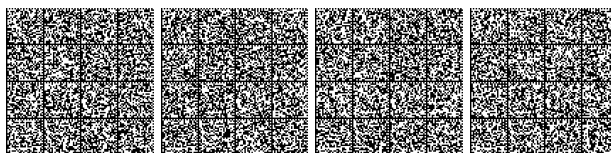
recedere liberamente ed arbitrariamente dal rapporto» di lavoro dirigenziale in quanto lo stesso, «anche se caratterizzato dalla temporaneità del relativo incarico, deve essere sempre connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia disciplinato e regolato in modo da assicurare, da un lato, la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e, dall'altro, la possibilità per il dirigente di esercitare tutti i diritti spettantigli, compresi quelli di tutelare e difendere la propria situazione giuridica soggettiva e la propria funzione all'interno e nel rispetto di un giusto procedimento» (sono citate, a sostegno di tali assunti, le sentenze della Corte costituzionale n. 103 del 2007 e n. 193 del 2002); b) «il principio [...] di uguaglianza [...] di cui all'art. 3 Costituzione, in quanto nei confronti del solo esponente è stata emanata una disposizione di legge *ad hoc*, con violazione dell'ulteriore principio della generalità ed astrattezza delle leggi, per di più determinante un trattamento differenziato sia sul piano sostanziale che su quello della tutela dei propri diritti, nonché privo di ogni ragionevolezza ed in assenza di qualsivoglia ragione idonea a giustificarlo»; c) «la garanzia [...] della tutela dei propri diritti ed interessi legittimi di cui all'art. 24 Costituzione, in quanto [...] è stato negato al dirigente l'esercizio del diritto di difesa, impedendogli di ricorrere alla tutela giurisdizionale, con l'aggravante di aver determinato una situazione di sostanziale disparità di trattamento ad esclusivo vantaggio e favore dell'Amministrazione Regionale datore di lavoro»; d) «il principio del giusto processo di cui al 2° comma dell'art. 111 Costituzione, in quanto mediante la norma regionale impugnata è stato [...] negato al ricorrente il contraddittorio con la propria controparte davanti al giudice terzo e imparziale»; e) «il principio costituzionale della sottoposizione alla legge dell'attività dei pubblici poteri di cui all'art. 113 Costituzione, [...] che riserva [...] al giudice di dirimere le controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione quando si tratti di situazioni giuridiche soggettive riconducibili a diritti o anche ad interessi legittimi»; f) «il riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117, 2° comma, lett. l) Costituzione, in quanto la norma regionale censurata ha finito per interferire con la legislazione esclusiva riservata allo Stato in materia di giurisdizione, di ordinamento civile e di giustizia amministrativa, avendo inciso anche sul regime giuridico del rapporto di lavoro dirigenziale e della relativa responsabilità amministrativa, nonché leso la loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale (cfr. sul punto, Corte Cost. sent. n. 17 del 05.02.2014 e sent. n. 19 del 10.02.2014), impedendo per di più al ricorrente di tutelare davanti all'Autorità Giudiziaria i propri diritti derivanti dal contratto di lavoro legittimamente stipulato».

3.3.- La parte privata conclude ribadendo la richiesta alla Corte costituzionale di ritenere fondata la questione sollevata e chiedendo che l'art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte censurata».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, dubita - in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), il quale, nel suo unico comma, stabilisce che «Ai fini del contenimento della spesa sul personale, nelle more dell'attuazione della riorganizzazione prevista dalla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10, gli apparati amministrativi del Consiglio regionale sono coordinati dal Direttore generale della Direzione generale I della Giunta regionale di cui alla legge regionale 8 aprile 1997, n. 7, e successive modificazioni ed integrazioni, in carica alla data dell'entrata in vigore della presente legge senza ulteriori riconoscimenti economici. A tal fine, è revocato l'incarico di Segretario generale del Consiglio in essere ed è risolto il connesso contratto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dei tempi previsti dallo stesso, che decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Ad avviso del Tribunale rimettente, la disposizione censurata - da applicare nel giudizio *a quo* - prevedendo la revoca dell'incarico di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise «in essere» con legge, anziché «con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo», e perciò «impedendo al ricorrente di poter ottenere [...] un sindacato diretto da parte del giudice circa la legittimità della revoca (non potendo il GO sindacare direttamente il contenuto di una LR senza il previo vaglio della Corte costituzionale)» violerebbe: a) l'art. 3 Cost., perché discrimina il ricorrente rispetto alla generalità dei dirigenti ai quali viene revocato l'incarico; b) l'art. 111, secondo comma, Cost., perché pone lo stesso ricorrente «in una situazione di disparità processuale rispetto alla controparte la quale ben invece può invocare direttamente in giudizio l'applicazione della LR»; c) gli artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma, Cost., perché esclude «il diritto del lavoratore alla tutela diretta (dinanzi al G.O.) avverso la revoca dell'incarico [...] prevista dal TU n. 165/01». Secondo lo stesso Tribunale, la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 117, settimo comma, Cost., perché provoca «una limitazione nei confronti del lavoratore (non essendoci stata una soppressione della figura del segretario ma una revoca ad personam dell'incarico) in violazione dei principi che devono sottendere alla legislazione regionale (art. 117 co. 7 Cost.)».



2.- Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le censure prospettate dalla parte privata in riferimento ai parametri (in particolare, gli artt. 97, 98 e 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché ai profili di illegittimità costituzionale che non figurano nell'ordinanza di rimessione.

Come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati, ancorché implicitamente, nell'ordinanza di rimessione e non possono, quindi, essere esaminati questioni o profili diversi dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenze n. 310 e n. 114 del 2013, n. 104 del 2007; ordinanza n. 298 del 2011).

3.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, e 113, secondo comma, Cost., non sono fondate.

La disposizione censurata, disponendo la revoca dell'incarico dirigenziale di Segretario generale del Consiglio regionale della Regione Molise «in essere» (nonché la risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato) costituisce - come chiaramente, pur se non esplicitamente, dedotto dal rimettente - una legge-provvedimento, come è reso palese, sul piano soggettivo, dall'unicità del suo destinatario (l'indicato dirigente in carica) e, sul piano oggettivo, dal fatto che essa disciplina un aspetto (la revoca di un incarico dirigenziale «in essere») che è normalmente affidato non al legislatore, ma all'autorità amministrativa.

Come si è visto sopra, il giudice rimettente deduce che l'impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 viola gli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, e 113, secondo comma, Cost., esclusivamente sotto il profilo che la natura di legge-provvedimento dello stesso impedisce al suo destinatario di ottenere tutela giurisdizionale direttamente davanti al giudice comune - il quale non può, ovviamente, sindacare la legittimità di una legge - come sarebbe invece possibile in presenza di un atto dell'amministrazione; il che comporterebbe, per ciò solo, la lesione del principio di eguaglianza, sub specie dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni eguali (art. 3 Cost.), del diritto di agire in giudizio, in particolare contro gli atti della pubblica amministrazione, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (artt. 24, primo comma, e 113, secondo comma Cost.) e del principio di parità delle parti nel processo (art. 111, secondo comma, Cost.).

Tale assunto del giudice *a quo* è, tuttavia, errato. Questa Corte ha infatti costantemente affermato che «la natura di “norma-provvedimento” [...], da sola, non incide sulla legittimità della disposizione» (sentenza n. 270 del 2010) e che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento - le quali non sono incompatibili «in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2013) - deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008). Con riguardo, in particolare, al profilo che qui interessa, questa Corte, anche recentemente, ha escluso che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale - che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto dell'amministrazione - ribadendo «che “in assenza nell'ordinamento attuale di una ‘riserva di amministrazione’ opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993)» (sentenza n. 85 del 2013). In sostanza, «il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale» (sentenza n. 20 del 2012), ma non determina, in quanto tale, una lesione del diritto a tale tutela.

Sulla base degli univoci precedenti, deve quindi concludersi nel senso della non fondatezza delle questioni sollevate, atteso che - contrariamente a quanto mostra di ritenere il giudice rimettente - l'impossibilità per il destinatario della disposizione censurata di ottenere tutela direttamente dal giudice comune non comporta, in quanto tale, la lesione del suo diritto alla tutela giurisdizionale, ma solo il trasferimento di tale tutela all'ambito proprio della giustizia costituzionale. Ciò porta, altresì, ad escludere che tale trasferimento sia, di per sé, discriminatorio o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo.

Sotto quest'ultimo aspetto, deve ulteriormente osservarsi che, con la censura di violazione del principio di parità delle parti nel processo, il Tribunale rimettente sembra lamentare un'interferenza della disposizione impugnata con l'esercizio della funzione giurisdizionale; interferenza che, tuttavia, è manifestamente insussistente, non essendo ravvisabile, al momento dell'approvazione della legge, alcuna controversia o pronuncia giurisdizionale con le quali essa potesse interferire. Deve, quindi, escludersi che possa qui venire in rilievo la giurisprudenza di questa Corte che, con «riferimento alla funzione giurisdizionale, [...] ha stabilito [...] che non può essere consentito al legislatore di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, vio-



lando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000)» (sentenza n. 85 del 2013).

4.- Del pari non fondata è la questione sollevata in riferimento all’art. 117, settimo comma, Cost.

Tale censura - la sola con la quale il rimettente lamenta non già la fonte con la quale la disciplina impugnata è stata introdotta nell’ordinamento, ma il contenuto di quest’ultima - è, infatti, prospettata in riferimento ad un parametro del tutto inconferente rispetto al dedotto profilo di illegittimità costituzionale. Non si comprende, in effetti, quale sia l’attinenza dell’art. 117, settimo comma, Cost. - secondo cui «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» - rispetto a una censura con la quale viene lamentata la revoca *ex lege* di un incarico dirigenziale senza che la relativa funzione sia stata soppressa.

5.- È, infine, opportuno ribadire l’estraneità all’oggetto del presente giudizio di ogni valutazione in ordine alla conformità dell’impugnato art. 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2010 all’art. 3 Cost., sotto i profili della irragionevolezza e della arbitrarietà, ed agli artt. 97, 98 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.; questioni che, come si è detto sopra, questa Corte non ha potuto esaminare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Molise 21 luglio 2010, n. 14 (Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 111, secondo comma, 113, secondo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Campobasso, in funzione di giudice del lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140231

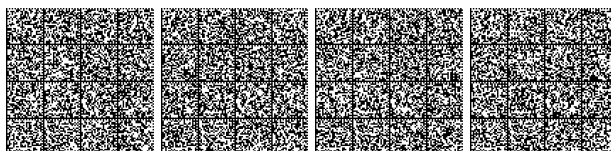
N. 232

Sentenza 24 settembre - 10 ottobre 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Ambiente - Rifiuti - Delibera della Giunta regionale della Regione Veneto di approvazione delle procedure per lo smaltimento dei materiali da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni - Ricorso del Governo.

– Delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all’art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.».



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013, avente per oggetto «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 aprile 2013, depositato in cancelleria il 30 aprile 2013 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

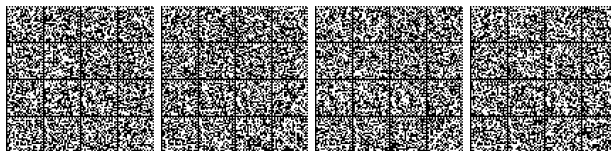
1.- Con ricorso, notificato alla Regione Veneto il 26 aprile 2013 (iscritto al reg. confl. enti n. 5 del 2013) e depositato il successivo 30 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013, avente ad oggetto «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.», per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione.

2.- La delibera 11 febbraio 2013, n. 179, ha approvato le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6000 metri cubi per singolo cantiere. Le procedure in questione sono contenute nell'Allegato A alla delibera.

3.- A parere del Presidente del Consiglio dei ministri il provvedimento in esame, seppur di apparente natura meramente provvedimentale, risulterebbe avere un contenuto sostanzialmente regolamentare, in quanto contiene disposizioni valevoli in linea generale ed astratta per i destinatari delle stesse. Rileva l'Avvocatura generale dello Stato che la delibera in oggetto appare invasiva della competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» attribuita al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente ricorda che il legislatore statale ha disciplinato le procedure operative per la gestione delle suindicate terre e rocce da scavo con il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), adottato ai sensi dell'art. 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In particolare l'art. 8, comma 1, (*recte*: art. 3, comma 1) renderebbe evidente che l'ambito di applicazione del d.m. n. 161 del 2012 comprende l'intera gestione delle terre e rocce da scavo, senza prevedere alcuna distinzione tra quantitativi di terra e rocce superiori o inferiori ai semimila metri cubi di volume per singolo cantiere.

Emergerebbe dunque in maniera indiscutibile la lesione, da parte della delibera regionale impugnata, della competenza statale in materia di ambiente, che comprende anche la disciplina dei rifiuti, come riaffermato da una consolidata giurisprudenza costituzionale. Il provvedimento in questione, ponendo regole e procedure di gestione di quei rifiuti,



valevoli territorialmente solo per il territorio regionale, avrebbe ecceduto dalle competenze della Regione, invadendo l'ambito di competenza esclusiva dello Stato.

3.1.- Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che, per le medesime ragioni, il provvedimento lede altresì l'art. 118, primo comma, Cost. in quanto interferisce con una funzione che, in virtù di quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, la legge riserva espressamente allo Stato, allo scopo di stabilire una disciplina unitaria ed omogenea sul territorio nazionale. Invero, l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 (menzionato anche nell'intestazione del provvedimento impugnato), riconoscerebbe alla competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente la possibilità di fornire una disciplina semplificativa con riguardo alle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni e la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale.

In conclusione, la difesa statale chiede che sia dichiarato che non spetta alla Regione Veneto, e per essa alla Giunta regionale, adottare una delibera con la quale vengano approvate le «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.» e che, pertanto, essa sia annullata.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto concludendo per la inammissibilità del ricorso ovvero per il suo rigetto, chiedendo che sia dichiarata la competenza della Giunta regionale del Veneto all'esercizio delle funzioni amministrative oggetto dell'atto impugnato.

4.1.- La resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso anzitutto sostenendo che il ricorrente ha impugnato un provvedimento, erroneamente reputato di valenza normativa, ma in realtà dotato di forma e sostanza amministrativa, invocando la violazione di parametri di costituzionalità riguardanti la potestà legislativa esclusiva statale.

La Regione Veneto inoltre dubita dell'effettività del conflitto, in quanto la delibera impugnata si occuperebbe di un settore - quello dei cantieri di piccole dimensioni - che sarebbe rimasto del tutto sprovvisto di adeguata disciplina a seguito dell'approvazione del d.m. n. 161 del 2012 il quale, mentre tratta esaustivamente della gestione delle terre e rocce da scavo, lascia però scoperto il settore oggetto del provvedimento regionale, ovvero i cantieri con produzione di materiali da scavo inferiore a seimila metri cubi. Pertanto, il provvedimento regionale impugnato non lederebbe alcuna competenza statale, ma si sarebbe reso necessario per colmare un vuoto amministrativo e funzionale.

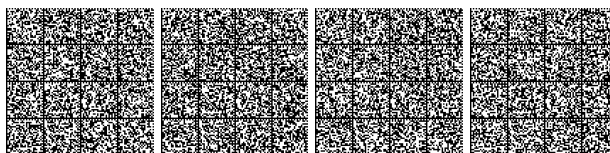
Un ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe dal fatto che l'atto impugnato avrebbe natura meramente confermativa o consequenziale rispetto a precedenti analoghi.

In conclusione, la difesa regionale nota che la delibera non conforme alla disciplina statale avrebbe dovuto essere sottoposta al vaglio del giudice amministrativo, anziché di questa Corte.

4.2.- Nel merito, la difesa regionale sostiene che l'atto impugnato sia carente di contenuto regolatorio, limitandosi a introdurre un livello di disciplina, in materia di piccoli cantieri, non riconducibile alla normativa dettata dal decreto invocato dalla difesa erariale, semplicemente perché attinente a profili dallo stesso non considerati ed al medesimo non ascrivibili.

La difesa regionale sostiene che non risulterebbe affatto dimostrata la relazione idonea a connettere il provvedimento amministrativo regionale alle attribuzioni in materia ambientale riconosciute allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Poiché tutti i provvedimenti regionali antecedenti a quello impugnato sarebbero stati ancorati alla disciplina statale e avrebbero potuto pacificamente dispiegare gli effetti loro propri, non si coglierebbero i profili di illegittimità dell'operato regionale contestati dal Governo.

In conclusione, la difesa ribadisce che la delibera regionale avrebbe natura meramente provvedimentale, con oggetto dichiaratamente procedurale e semplificatorio, e che non presenterebbe alcun profilo qualificabile come espressione di potestà regolamentare. A conferma dell'assenza dei presupposti per il ricorso starebbe l'efficacia dichiaratamente cedevole dei contenuti dell'atto impugnato, destinati ad essere caducati per effetto dell'eventuale emanazione della normativa statale. Nella denegata ipotesi che fosse affermata la ritenuta valenza parzialmente suppletiva dell'atto regionale impugnato, la resistente ribadisce che, con il provvedimento impugnato, la Regione Veneto ha unicamente inteso perseguire la semplificazione dei procedimenti amministrativi di propria competenza, materia oggetto di competenza residuale regionale. Del resto, a parere della difesa regionale, la tipologia dei cantieri considerata nell'atto afferisce anche all'esecuzione di opere pubbliche di competenza regionale e all'esecuzione di lavori di edilizia residenziale pubblica, tutte materie di attribuzione esclusiva regionale.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 20 del 26 febbraio 2013, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.», per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo comma, della Costituzione.

2.- La Regione Veneto, costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe impugnato un provvedimento di forma e sostanza amministrativa, inidoneo a produrre gli effetti normativi, e quindi lesivi, lamentati. Inoltre, la Regione ritiene, diversamente da quanto affermato dalla difesa statale, che la delibera regionale impugnata non si occupi di un settore già regolato da un atto normativo statale - nella specie il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo) - ma riguardi un ambito, quello dei cantieri di piccole dimensioni, da esso non interessato. Infine, la Regione rileva che il provvedimento impugnato sarebbe un atto di natura meramente confermativa o consequenziale rispetto a precedenti di analogo contenuto, mai impugnati dalla difesa statale.

I rilievi della Regione in punto di inammissibilità sono destituiti di fondamento.

Secondo una giurisprudenza costante di questa Corte, è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011). Nel caso di specie, sono pacifiche l'efficacia e la rilevanza esterna della delibera impugnata, che detta le procedure da seguire per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo prodotte nei cantieri di piccole dimensioni. Tale delibera è censurata in quanto invasiva della materia della «tutela dell'ambiente», annoverata dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., tra le competenze esclusive dello Stato, e in quanto lesiva dell'art. 118, primo comma, Cost., per la sovrapposizione che essa determina con le funzioni amministrative che lo Stato ha riservato ad atti ministeriali. Quale che sia la natura dell'atto impugnato, nessun dubbio sussiste circa la sua idoneità a causare la lamentata lesione delle competenze statali in materia di ambiente.

Neppure è fondato il rilievo che l'atto impugnato avrebbe carattere meramente confermativo o consequenziale rispetto a delibere adottate in precedenza dalla medesima Giunta regionale del Veneto in tema di procedure per la gestione delle terre e rocce da scavo e aventi analogo contenuto. Invero, questa Corte ha ripetutamente affermato che il conflitto di attribuzione è inammissibile se proposto contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi ecc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2014, n. 144 del 2013, n. 207 del 2012), qualora l'atto impugnato «ripeta identicamente il contenuto o [...] costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto, che ne costituisca il precedente logico e giuridico» (sentenza n. 369 del 2010, nonché sentenze n. 472 del 1975, n. 32 del 1958 e n. 18 del 1956). Nel caso in discussione, però, la delibera impugnata non si configura come atto meramente confermativo o consequenziale. La difesa regionale fa riferimento a precedenti delibere riguardanti le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo, emanate ai sensi dell'art. 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), d'ora in avanti «codice dell'ambiente», in base, cioè, a una disposizione abrogata in seguito all'entrata in vigore del d.m. n. 161 del 2012, al quale, invece, si riferisce la delibera impugnata con l'intendimento di rimediare transitoriamente al vuoto normativo da esso generato. Pertanto, la delibera 11 febbraio 2013, n. 179, si distingue dalle precedenti sotto vari profili: per l'oggetto, limitato alla semplificazione delle procedure per le terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni; per il fondamento legislativo, da individuarsi non nell'abrogato art. 186, bensì nell'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006; per lo scopo che essa persegue, di rimediare, *in parte qua*, proprio al venir meno della norma statale su cui le delibere anteriori si fondavano. Tali circostanze escludono che l'atto impugnato possa considerarsi meramente riproduttivo, confermativo o esecutivo dei precedenti.

3.- Ancora in via preliminare, occorre chiarire gli effetti della delibera 11 febbraio 2013, n. 179, dal punto di vista temporale, dato che nelle more del giudizio il legislatore statale ha approvato l'attesa disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri. La disciplina semplificata è stata infatti adottata con l'art. 41-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98.



In particolare la novella legislativa prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni. Occorre, in particolare, che il produttore dimostri: «*a*) che è certa la destinazione all'utilizzo direttamente presso uno o più siti o cicli produttivi determinati; *b*) che, in caso di destinazione a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione e i materiali non costituiscono fonte di contaminazione diretta o indiretta per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale; *c*) che, in caso di destinazione ad un successivo ciclo di produzione, l'utilizzo non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo delle materie prime; *d*) che ai fini di cui alle lettere *b*) e *c*) non è necessario sottoporre i materiali da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere».

L'esigenza di semplificazione del regime dei materiali da scavo di piccoli cantieri, di cui la Giunta della Regione Veneto ha ritenuto di farsi carico con la delibera impugnata, è stata dunque soddisfatta dagli interventi legislativi statali sopra ricordati. Poiché la Giunta si proponeva «di fornire indirizzi per la corretta gestione delle terre e rocce da scavo nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'art. 266, comma 7, per quei quantitativi di materiale di risulta prodotto dagli scavi fino ad un massimo di seimila metri cubi per cantiere», la delibera 11 febbraio 2013, n. 179 è da considerarsi "cedevole" rispetto alla disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'atto regionale abbia esaurito i suoi effetti.

Ciò nondimeno, il ricorso deve essere esaminato nel merito, sia perché la delibera sottoposta all'esame di questa Corte è rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione, sia perché le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano sull'adozione da parte della Giunta regionale di una normativa "ponte", destinata a cedere il passo alla normativa statale, in una materia di competenza esclusiva dello Stato.

Del resto, va ricordato che questa Corte ha già avuto modo di affermare l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 9 del 2013, n. 328 del 2010, n. 222 del 2006, nn. 287 e 263 del 2005 e n. 289 del 1993).

4.- Nel merito, il ricorso è fondato.

La delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, che disciplina le procedure per lo smaltimento dei materiali da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, è censurata in quanto interviene nell'ambito della «tutela dell'ambiente», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare, in due recenti decisioni (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), che la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nelle medesime decisioni, la Corte ha altresì chiarito che in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza - neppure di carattere suppletivo e cedevole - in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni.

A questo proposito occorre ricordare che l'art. 266, comma 7, del codice dell'ambiente riserva allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza lasciare alcuno spazio a competenze delle Regioni e delle Province autonome. A sua volta l'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti - a cui il sopravvenuto art. 41-*bis* del d.l. n. 69 del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo - prevede che sia un decreto ministeriale ad adottare i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

La materia è dunque interamente attratta nell'ambito delle competenze dello Stato. Di conseguenza, l'impugnata delibera della Giunta regionale del Veneto, che detta una disciplina semplificata da applicarsi allo smaltimento dei residui di produzione dei cantieri di piccole dimensioni, anche se valevole in via suppletiva in attesa dell'intervento statale, ha invaso le competenze dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e deve essere annullata.

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Giunta regionale del Veneto deliberare in materia di procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'art. 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

2) annulla, di conseguenza, la delibera della Giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179, recante «Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140232

N. 233

Ordinanza 24 settembre - 10 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Calabria - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio.

- Istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale).

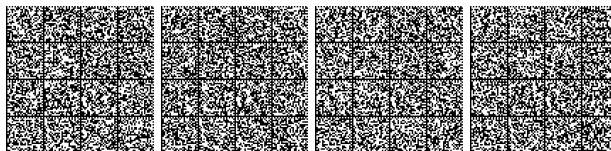
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

sull'istanza di sospensione proposta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-12 agosto 2014, depositato in cancelleria il 14 agosto 2014 ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2014.

Udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 14 agosto 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 117, terzo comma, e 122 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale);

che, unitamente al ricorso, la Presidenza del Consiglio ha avanzato istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dell'art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, con decreto dell'8 settembre 2014, il Presidente di questa Corte ha fissato la discussione sull'istanza di sospensione nella camera di consiglio del 24 settembre 2014;

che nessuno si è costituito nell'ambito della presente fase cautelare del giudizio.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 117, terzo comma, e 122 della Costituzione;

che il 13 settembre 2014 è entrata in vigore la legge regionale 12 settembre 2014, n. 19 (Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), la quale ha novellato numerose disposizioni della legge elettorale regionale, comprese quelle censurate, con il dichiarato fine di «dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali»;

che il 17 settembre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia all'istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate;

che, pertanto, non vi è luogo a provvedere in ordine all'istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non luogo a provvedere in ordine all'istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 1, comma 1, lettera e), e dell'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

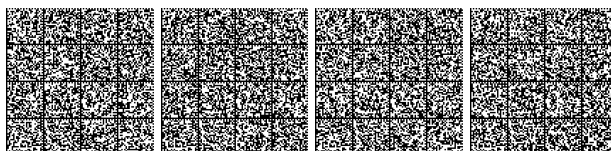
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 234

Ordinanza 24 settembre - 10 ottobre 2014

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 141 del 19-28 maggio 2014.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;*Giudici:* Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 141 del 19-28 maggio 2014.

Udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Considerato che, per mero errore materiale, nel “Considerato in diritto” della motivazione della sentenza n. 141 del 2014, al punto 2), non è indicato il comma «169», tra i commi «168» e «170» e al punto 6) è indicato «(sub comma 27)», anziché «(sub comma 37)»;

che, sempre per mero errore materiale, nel dispositivo della medesima sentenza n. 141 del 2014, al punto 1), tra le disposizioni dichiarate illegittime, è indicato il comma «75», che va invece espunto; ravvisata la necessità di correggere gli anzidetti errori materiali.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 141 del 2014 siano corretti i seguenti errori materiali:

- nel “Considerato in diritto”, al punto 2), è inserito, tra i commi «168» e «170», il comma «169»;
- nel “Considerato in diritto”, al punto 6), «sub comma 27» è sostituito da «sub comma 37»;
- nel dispositivo, al punto 1), tra le disposizioni dichiarate illegittime, è eliminato il comma «75».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140234



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 57 depositato in cancelleria il 31 luglio 2014
(della provincia autonoma di Bolzano)

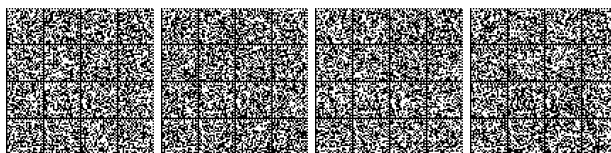
Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale - Previsioni che riservano all'erario statale le maggiori entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione, ai fini della confluenza nei fondi per la riduzione della pressione fiscale (di cui agli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 1, comma 431, della legge di stabilità 2014) e della copertura degli oneri derivanti dal decreto-legge n. 66 del 2014 - Applicabilità, seppure ipotetica, alle entrate riscosse nei territori delle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata definizione unilaterale, da parte dello Stato, di forme di contribuzione finanziaria ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme statutarie e di attuazione - Insussistenza delle condizioni richieste per la devoluzione allo Stato del maggior gettito provinciale di tributi erariali - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà - Inosservanza del principio dell'accordo e dei meccanismi paritetici per la modifica dei rapporti finanziari tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e del principio di leale collaborazione - Richiamo alle sentenze n. 182 del 2010 e n. 142 del 2012 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 7, commi 1 e 1-bis (sostitutivo del comma 431, lett. b), e modificativo del comma 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Previsione che alla riduzione concorrono le Regioni e le Province autonome con un risparmio complessivo di 700 milioni di euro per il 2014; che le stesse riduzioni sono applicabili, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015; che gli obiettivi di riduzione di spesa per le Regioni e le Province autonome sono determinati con le modalità di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014; che le Regioni e le Province autonome possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli stabiliti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata imposizione alla ricorrente di un contributo finanziario corrispondente ad un risparmio sulla spesa per beni e servizi determinato unilateralmente dallo Stato nel suo esatto ammontare - Contrasto con le norme statutarie e di attuazione e con i principi di autonomia finanziaria - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6 e 10, in combinato disposto con l'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica - Previsione per la Provincia autonoma di Bolzano di un concorso finanziario di 43 milioni di euro per l'anno 2015 e 61 milioni di euro per gli anni 2015-2017 mediante riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile, e di un ulteriore concorso di 41.833 migliaia di euro per l'anno 2014 e 23.523



migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015-2017 da realizzare mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione della possibilità di modificare i suddetti importi tabellari, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi da siglare in Conferenza permanente entro il 30 giugno ed entro il 31 ottobre 2014 - Previsione di un contributo aggiuntivo delle Regioni e delle Province autonome alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle medesime Regioni e Province autonome e recepiti con intesa sancita dalla Conferenza permanente o, in mancanza d'essa, determinati dal Governo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciato innalzamento unilaterale degli importi del contributo della ricorrente alla finanza pubblica - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale - Violazione del sistema pattizio delle relazioni finanziarie tra Stato e Province autonome - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso delle Province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale - Interferenza con l'autonomia finanziaria provinciale e con le potestà delle Province autonome in materia di finanza locale - Contrasto dell'uso reiterato del meccanismo dell'accantonamento con la sentenza n. 193 del 2012 della Corte costituzionale - Inosservanza del regime di adeguamento della legislazione provinciale.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 1, 2 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 3 (sostitutivo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 4 e 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), e 16, Titolo VI (in particolare artt. 75, 75-bis, 79, 80 [come sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147], 81, 82, 83 e 84), 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10 e 10-bis; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 e 4; Costituzione, artt. 81, 117, 118, 119, 120 (tutti in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e 136; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano (C.F. e P.I. n. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale rep. n. 23955 del 7 luglio 2014, rogata dal Segretario generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 822 del 1° luglio 2014, dagli avvocati Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57 L45 A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64 M47 D548L - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65 H69 A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwalschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e numero fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e numero fax 06/3729467), contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1/bis, dell'art. 8, commi 4, 6 e 10, e dell'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 143 del 23 giugno 2014 è stata pubblicata la legge 23 giugno 2014, n. 89, di conversione del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

Tale decreto-legge n., pur prevedendo all'art. 50/bis, inserito dalla legge di conversione, una clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, detta una serie di disposizioni riferite direttamente o comunque riferibili, direttamente o indirettamente, alle stesse.

In particolare, l'art. 7 (Destinazione dei proventi della lotta all'evasione fiscale) contiene riserve all'Erario di maggiori gettiti di tributi erariali.

Tale articolo, al comma 1, primo periodo, stabilisce il termine dell'annualità 2013 per l'applicazione, con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate dell'anno 2013 rispetto a quelle del 2012, delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge n. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modifiche.

Per precisare, l'appena citato comma 36, già oggetto di impugnativa da parte della Provincia autonoma di Bolzano (Reg. Ric. 152/2011), al terzo e quarto periodo prevede che, a partire dall'anno 2013, il Documento di economia



e finanza contiene una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e che dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza.

Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 7 decreto-legge n. 66/2014, qui impugnato, invece, prevede che le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nell'anno 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, valutate ai sensi del predetto art. 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dallo stesso decreto-legge.

Inoltre, il comma 1/bis dello stesso articolo riscrive in parte i commi 431 e 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, i quali prevedono riserve all'erario di maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, destinate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito a decorrere dal 2014, commi anche questi già oggetto di impugnativa da parte della Provincia autonoma di Bolzano (Reg. Ric. 11/2014).

In particolare, con la lettera *a*) del comma 1/bis viene previsto che il predetto Fondo viene alimentato tra l'altro dall'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Con la lettera *b*), invece, viene estesa all'anno 2015 la finalizzazione alla riduzione della pressione fiscale delle entrate incassate in un apposito capitolo, derivanti da misure straordinarie di contrasto dell'evasione fiscale e non computate nei saldi di finanza pubblica, mediante riassegnazione al predetto Fondo.

Quindi, con tali norme si prolunga, in sostanza, l'applicabilità delle riserve già previste ai commi 431 e 435 dell'art. 1, legge n. 147/2013.

L'art. 8 (Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi), al comma 4 detta misure per la riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014, prevedendo altresì che le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015.

Alle regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano viene imposto una riduzione nella misura complessiva di 700 milioni di euro (lettera *a*), pur consentendo alle stesse di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi, pur ché gli stessi non siano comunque inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4 (comma 10).

In particolare, al comma 6 si prevede che la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le regioni e le province autonome è effettuata con le modalità di cui al successivo art. 46 (Concorso delle regioni e delle province autonome alla riduzione della spesa pubblica).

Tale ultimo articolo, al comma 1 dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica, introdotti dal presente decreto, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a quanto previsto nei commi 2 e 3».

Con il comma 2 viene sostituita la tabella di cui alla lettera *d*) del comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come introdotta dalla lettera *b*) del comma 499 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, anche questa già oggetto di impugnativa da parte della Provincia autonoma di Bolzano (Reg. Ric. 11/2014), prevedendo ora a carico della Provincia autonoma di Bolzano un concorso agli obiettivi di finanza pubblica mediante la riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 nella misura di 43 milioni di euro per l'anno 2014 e di 61 milioni di euro per gli anni 2015-2017.

Con il comma 3, invece, viene sostituito il comma 526 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, anch'esso già impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano (Reg. Ric. n. 11/2014), prevedendo che «Con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 440 milioni di euro per l'anno 2014 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente».



Per la Provincia autonoma di Bolzano sono previsti accantonamenti di 41.833 migliaia di euro per l'anno 2014 e di 23.523 migliaia di euro per gli anni 2015-2017.

Il comma 4 dell'art. 46 dispone poi che «Gli importi delle tabelle di cui ai commi 2 e 3 possono essere modificati, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo tra le regioni e province autonome interessate da sancire entro il 30 giugno 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale riparto è recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il predetto accordo può tener conto dei tempi medi di pagamento dei debiti e del ricorso agli acquisti centralizzati di ciascun ente interessato».

Infine, il comma 6 prevede che «Le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dal presente decreto e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.».

Quindi, i commi richiamati dell'art. 46 determinano, in maniera unilaterale da parte dello Stato, il contributo della Provincia autonoma di Bolzano alla finanza pubblica, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità (comma 2), sia di ulteriore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (comma 3), nonché una procedura di modifica di tali importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica (comma 4), sia di ulteriore concorso derivante da risparmi di spesa (comma 6).

Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale delle sopracitate disposizioni statali, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1/bis, dell'art. 8, commi 4, 6 e 10, e dell'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, per violazione degli articoli 8, n. 1), e 16 dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), del titolo VI dello stesso statuto, in particolare degli articoli 75, 75/bis, 79, 80, 81, 82, 83 e 84, degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo statuto, delle norme di attuazione allo statuto di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli articoli 9, 10 e 10/bis, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli articoli 2 e 4, degli articoli 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dell'art. 136 della Costituzione, dell'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale.

Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, si ritiene necessario fare alcune considerazioni introduttive di carattere generale per le quali si ritiene che le stesse siano costituzionalmente illegittime.

In forza del titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la regione e le province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto.



Con l'Accordo di Milano del 2009, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del titolo VI dello statuto, secondo la procedura rinforzata prevista dal precitato art. 104.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione). Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello statuto, per cui vanno rispettati i predetti parametri statutari e le relative norme interposte.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della regione e delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

È previsto espressamente che in provincia trovano applicazione le sole

disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno previste dallo statuto e non altre definite dalla legge dello Stato, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello statuto definisce in modo completo i termini e le modalità del concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, il comma 3 stabilisce che la Provincia concordi con il Ministero dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, e attribuisce alle province la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ed ai propri enti ed organismi strumentali, nonché agli altri enti ed organismi ad ordinamento provinciale finanziati dalla provincia in via ordinaria. In tale contesto, il medesimo comma dispone che non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti del restante territorio nazionale. Inoltre il comma 4 prevede che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla provincia e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dallo stesso articolo.

L'art. 75 dello statuto attribuisce alle province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate nello stesso e percepite nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici, nella misura dei nove decimi, e, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle appena elencate, nonché i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto).

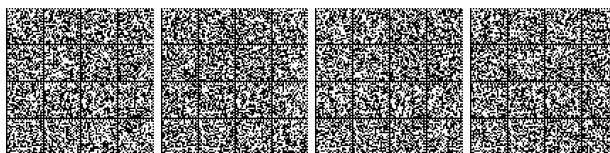
Stabilisce, inoltre, l'art. 75/bis dello statuto che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione ed alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio della regione e delle rispettive province.

L'art. 80, comma 1, dello statuto, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, attribuisce alle predette province la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale; in particolare, il comma 3, alla pari del previgente comma 1/ter, prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province.

L'art. 81, comma 2, dello statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province autonome corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il presidente della relativa provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

L'art. 82 dello statuto prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Inoltre, l'art. 83 dello statuto prevede che la regione, le province ed i comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. E nella normativa di attuazione statutaria alle province autonome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle



medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale).

Dette norme di attuazione disciplinano anche tassativamente (Corte costituzionale, sentenze n. 182 del 2010 e n. 142 del 2012) le ipotesi di riserva all'erario (articoli 9, 10 e 10/bis) e contengono specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle province autonome (articoli 17, 18, e 19).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000).

In particolare, per le province autonome di Trento e di Bolzano codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 133 del 2010, ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la regione Trentino-Alto Adige/Stidtirol e le province autonome: «Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della regione Trentino Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che "Fermo quanto disposto dall'art. 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province". Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della regione o delle province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la regione e le province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento. La conclusione appena e-nunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della regione Trentino-Alto Adige, deve e-stendere la sua efficacia anche all'altra (**ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009).».

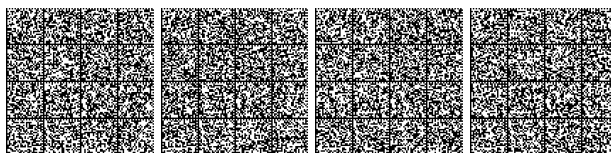
È evidente che le disposizioni di cui all'art. 7, commi 1 e 1/bis, all'art. 8, commi 4, 6 e 10, e all'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, come convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, introducono unilateralmente modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle province autonome nel 2009 e nel 2013 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, prevedendo forme di contribuzione finanziaria ulteriori rispetto a quanto già definito nello statuto di autonomia e relative norme di attuazione.

Per di più, dette disposizioni statali che sono contenute in una legge ordinaria e, quindi, in una fonte legislativa ordinaria, comportano la sostanziale modifica di norme dello statuto, di norme di attuazione statutaria, ovvero di norme autorizzate dallo statuto in materia finanziaria, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli articoli 103, 104, e 107 dello statuto, con conseguente violazione anche dei predetti parametri.

Proprio in quanto tali disposizioni sono fonte normativa ordinaria, non fondata su di un'intesa, non sono abilitate a modificare fonti sovraordinate, costituite dalle norme emanate ai sensi degli articoli 104 e 107 dello statuto. A proposito va ribadito che l'art. 104 prevede che le norme del titolo VI dello statuto possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, solo su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province.

La previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in provincia di Bolzano si pone altresì in contrasto con l'art. 107 dello statuto e con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

Certamente una simile modifica non può nemmeno essere giustificata con l'asserzione che il contributo delle regioni e delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica costituirebbe principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, ovvero a tutela dell'unità economica della Repubblica.



Le disposizioni in questione, nella parte in cui prevedono l'immediata e diretta applicazione anche in provincia di Bolzano della disciplina generale, si pongono anche in contrasto con l'art. 83 dello statuto, come modificato secondo la procedura dell'art. 104, e con gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con particolare riferimento alla continuità assicurata all'ordinamento provinciale, anche in combinato disposto con l'art. 16 decreto legislativo 268/1992.

La rilevanza delle predette norme come parametri del giudizio di legittimità costituzionale è riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, ove ha ritenuto che, al pari delle norme statutarie, anche le norme di attuazione dello statuto, nonché quelle, adottate con lo speciale procedimento previsto dall'art. 104, di modifica o di integrazione del titolo VI dello statuto, possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (per tutte sentenza n. 263 del 2005, che richiama le sentenze n. 36, n. 356 e n. 366 del 1992, n. 165 del 1994, n. 458 del 1995, n. 520 del 2000, n. 334 e n. 419 del 2001 e n. 28 e n. 267 del 2003).

Quanto alle riserve all'erario rileva anche l'art. 2, comma 108, della già citata legge n. 191/2009, approvato — come detto — ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 dello statuto — come ulteriormente precisato dal comma 106 dello stesso art. 2 — che dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'art. 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome. E con il decreto ministeriale 20 luglio 2011 è stata data attuazione al predetto comma 108.

Inoltre, le previsioni contenute nel decreto-legge n. 66/2014, in quanto destinate alle esigenze di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, non sono riconducibili alle condizioni in cui è ammessa la riserva all'erario del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi ai sensi dell'art. 9 decreto legislativo 268/1992, né risultano rispettose del principio di leale collaborazione, del principio consensuale e dei meccanismi paritetici definiti negli articoli 10 e 10/bis del medesimo decreto e nell'art. 79 dello statuto, che — come detto — definisce specificamente le modalità del concorso delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica.

Inoltre, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli articoli 8 e 9 dello statuto.

Nello specifico la potestà legislativa e la correlativa potestà amministrative (art. 16) possono essere ricondotti alle competenze in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1).

Nelle materie attribuite alla competenza delle province autonome l'art. 2 decreto legislativo n. 266/1992, nel disciplinare il rapporto tra i due ordinamenti, prevede a carico delle province autonome un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello statuto e, pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni qualificabili principi, il che tuttavia non significa che le norme statali devono essere assunte **talis qualis* e men che meno che le stesse possano trovare immediata applicazione.

Per quanto attiene alla fase della mancata conclusione in termini di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, con il previsto accantonamento, a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali ovvero l'immediata e diretta applicazione delle norme statali, va altresì rilevato che nell'ordinamento statutario non è previsto alcun termine per l'emanazione delle «leggi rinforzate» ai sensi dell'art. 104 dello statuto, che sarebbero necessarie per modificare l'attuale art. 79 dello stesso. La peculiare procedura paritetica presuppone una necessaria preventiva intesa, che per sua natura non può essere condizionata e subordinata ad alcun termine, specie se stabilito unilateralmente in una norma ordinaria statale.

Per l'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, legge n. 42/2009 non è, comunque, previsto alcuna limitazione temporale, con la conseguenza che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali avviene a tempo indeterminato. Sennonché codesta ecc.ma Corte da tempo ha sancito l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta ad imporre, agli enti territoriali, misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato (*cf.* sentenza n. 142 del 2012).

Quindi, è evidente che la disciplina che prevede l'accantonamento e/o, addirittura, l'immediata e diretta applicazione di norme statali, è lesiva dell'assetto statuario, in quanto definisce — in assenza del prescritto accordo — regole di dettaglio immediatamente applicabili, in violazione dei più volte citati articoli 103, 104 e 107 dello statuto.



Fatto sta, comunque, che l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 75 dello statuto e in una sottrazione delle risorse disponibili per la Provincia, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79 del medesimo statuto.

Inoltre, detto articolo al comma 3 attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento, in relazione alla competenza statutaria ad essa spettante in materia di finanza locale (articoli 80 e 81 St. e relative norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 268/1992).

Il quadro sopra delineato evidenzia la peculiarità del regime di autonomia finanziaria provinciale, sia con riferimento all'individuazione delle modalità di concorrenza agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà — attraverso l'individuazione tassativa delle ipotesi di assoggettabilità della Provincia stessa alle disposizioni recate dal legislatore statale (art. 79, statuto) — sia rispetto alla gestione del gettito tributario realizzato dall'Erario sul territorio provinciale e della riserva all'Erario del gettito provinciale (art. 75, statuto e articoli 9, 10 e 10/bis decreto legislativo n. 268/1992), con la conseguenza che risulta di tutta evidenza che le disposizioni di cui si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale, si pongono in contrasto con il complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel 2009 con il già citato Accordo di Milano e nel 2013, al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e al processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, e ledono le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano sotto i diversi profili evidenziati.

Esaminando ora le singole disposizioni, le stesse vanno dichiarate costituzionalmente illegittime, in particolare per le seguenti considerazioni:

a) art. 7, commi 1 e 1/bis del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Come già esposto, l'art. 7 decreto-legge n. 66/2014, al comma 1, primo periodo, contiene la riserva all'erario di maggiori gettiti di tributi erariali derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, i quali confluiscono al Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale.

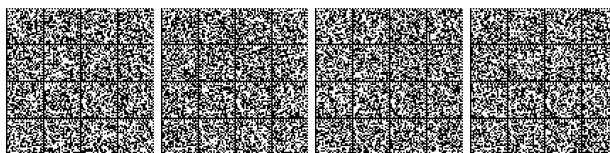
Tale periodo stabilisce il termine dell'annualità 2013 per l'applicazione, con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate dell'anno 2013 rispetto a quelle del 2012, delle disposizioni contenute nel terzo e nel quarto periodo del comma 36 dell'art. 2 decreto-legge n. 138/2011, già impugnato da questa Provincia (Reg. Ric. 152/2011).

Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 7 decreto-legge n. 66/2014, invece, contiene la riserva all'erario di maggiori gettiti di tributi erariali derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, al fine di dare copertura agli oneri derivanti dal decreto-legge stesso.

Quanto al comma 1/bis dell'art. 7 del decreto-legge n. in questione, lo stesso riscrive in parte le riserve già previste dai commi 431 e 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, prolungando, in sostanza, l'applicabilità delle stesse.

È, quindi, evidente l'illegittimità costituzionale di queste disposizioni, in particolare per violazione del titolo VI dello statuto, con particolare riferimento agli articoli 75 e 79, degli articoli 103, 104 e 107 dello stesso statuto, delle relative norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 268/1992, con particolare riferimento agli articoli 9, 10 e 10/bis, e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, se e in quanto ritenuti applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano.

A riguardo va ricordato che l'art. 50/bis del decreto-legge n. 66/2014, inserito dalla legge di conversione, contiene una clausola di salvaguardia, la quale prevede che le disposizioni del decreto stesso si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione e che codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 241/2012, pronunciata proprio anche con riferimento all'art. 2, comma 36, decreto-legge n. 138/2011, ha specificato che una clausola di salvaguardia, «... nel richiedere la necessità del “rispetto” degli statuti speciali, non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle “maggiori entrate” erariali derivanti dal decreto, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito — prevista in via generale dal comma 36 dell'art. 2 — sia consentita da tali statuti. Pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l'inapplicabilità della norma denunciata alle regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c'è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria e, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata.».



Tuttavia, la lettera dell'art. 7, decreto-legge n. 66/2014 presenta un carattere di estrema generalità, che consente un'interpretazione del suo ambito applicativo lesiva delle competenze provinciali di derivazione statutaria. Pertanto, ove le citate disposizioni dovessero ritenersi applicabili anche alla Provincia autonoma di Bolzano, le stesse non potrebbero andare esenti da censure di incostituzionalità.

Infatti, pare che le stesse dispongano che la globalità delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale venga riservata all'Erario, includendovi, quindi, anche quelle riscosse nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, con confluenza di tali maggiori somme o nel Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale di cui al comma 36 dell'art. 2 decreto-legge n. 138/2011 o nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui al comma 431 dell'art. 1, legge n. 147/2013.

Risulta evidente che le norme in contestazione introducono riserve all'erario di maggiori gettiti di tributi erariali in netto contrasto con l'assetto generale dei rapporti finanziari già evidenziato.

Infatti, queste disposizioni prevedono forme di contribuzione finanziaria da parte delle province autonome ulteriori rispetto a quanto già definito nello statuto e nelle relative norme di attuazione e unilateralmente disposte dal legislatore statale, per cui sono in contrasto con le disposizioni di rango statutario che prevedono in modo esaustivo le forme di concorso delle province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale e che affidano ad un accordo bilaterale a carattere paritario con lo Stato la definizione dei rapporti finanziari con lo stesso.

Come già ricordato, il titolo VI dello statuto definisce il quadro della finanza della regione e delle province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, sulla base dell'accordo richiesto ai sensi dell'art. 104 dello statuto medesimo.

Le norme in questione, che riservano all'erario quote di gettito di tributi erariali spettanti alle province autonome, evidentemente interferiscono con la predetta autonomia finanziaria, nel senso che comportano maggiori spese a carico del bilancio provinciale e che incidono sulle entrate del medesimo assicurate dalla devoluzione del gettito di tributi erariali.

In merito rileva particolarmente l'art. 75 dello statuto, il quale attribuisce alle province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo statuto stesso e percette nei rispettivi territori.

Inoltre, per quanto riguarda il sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, l'art. 79 dello statuto disciplina in modo completo i termini e le modalità del concorso della regione e delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Con particolare riferimento alla disciplina statutaria dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, fondata sulla base di un rapporto paritetico, le disposizioni contestate sono in contrasto anche con gli articoli 104 e 107 dello statuto.

Specificatamente le norme in contestazione contrastano con la normativa di attuazione allo statuto in materia di finanza regionale e provinciale, di cui al decreto legislativo n. 268/1992, che — come già evidenziato — disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'erario (articoli 9, 10 e 10/bis).

Infatti, le stesse non soddisfano le condizioni poste da detta normativa per la riserva all'Erario di tali maggiori entrate.

In particolare, l'art. 9 richiede, per la legittimità della riserva statale, che: 1) detta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis» dello stesso decreto legislativo n. 268/1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-bis, comma 1, lettera b); 2) il gettito derivi da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi; sia temporalmente delimitato; sia contabilizzato distintamente nel bilancio dello Stato e, quindi, sia quantificabile; sia destinato per legge alla copertura (ai sensi dell'art. 81 Cost.) di spese specifiche, nuove, di carattere non continuativo, non riferibili a materie di competenza regionale o provinciale (ivi comprese quelle relative a calamità naturali).

In questo senso si è espressa codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 182/2010, confermata dalla già citata sentenza n. 142/2012.

Nel caso di specie, il maggiore gettito derivante dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, percepito nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, non può essere attribuito integralmente allo Stato, principalmente perché esso non discende da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, ma da un più rigoroso accertamento e da una più efficace esazione di imposte e tributi già esistenti. Inoltre, non sussiste il requisito della destinazione delle riserve a spese di tipo non continuativo e le norme non finalizzano le riserve ad obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.



Pertanto, in forza dell'art. 75 dello statuto il maggiore gettito di cui all'art. 7 decreto-legge n. 66/2014 spetta alla Provincia autonoma di Bolzano.

Le norme in questione non rispettano nemmeno i meccanismi paritetici previsti, sia dall'art. 79 dello statuto che dai citati articoli 10 e 10/bis decreto legislativo n. 268/1992, quale espressione del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano.

Difatti, l'assetto dei rapporti in materia finanziaria è disciplinato dallo statuto di autonomia, fondata sulla base di un rapporto paritetico, per cui, per eventuali modifiche dello stesso, andrebbe osservato il peculiare meccanismo delineato dagli articoli 103 e 107 dello stesso statuto, a meno che non vi sia il preventivo consenso della Provincia interessata (art. 104 St.);

b) art. 8, commi 4, 6 e 10, in combinato disposto con l'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Torna in evidenza la violazione dell'art. 79 dello statuto e della procedura concordata di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ove l'art. 8 decreto-legge n. 66/2014, ai commi 4 e 6, introduce specifiche misure di contenimento della spesa destinate alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Ora, tale ultima norma prevede che ai fini dello stesso decreto legislativo per «pubbliche amministrazioni» si intendono tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche.

Ne consegue che, ai fini dell'applicazione della norma di cui all'art. 8 nella nozione «pubbliche amministrazioni» non rientrano le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non ricompresi nell'elencazione contenuta nell'art. 1, comma 2, di tale decreto legislativo, ma menzionate espressamente nel successivo comma 3.

Ciò nonostante, al comma 4 dell'art. 8, decreto-legge n. 66/2014 il legislatore statale, in maniera del tutto unilaterale, non solo impone alla Provincia autonoma di Bolzano di adottare precise misure di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi, ma ne determina anche l'esatto ammontare dei risparmi da conseguire, pur riconoscendole la facoltà di adottare misure alternative, ma solo a condizione che i limiti prestabiliti unilateralmente vengano raggiunti (comma 10).

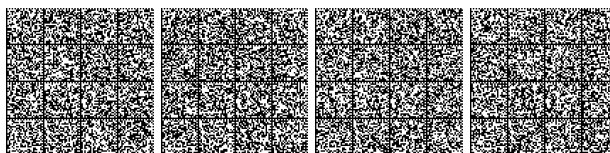
A riguardo rileva in particolar modo il comma 6 dello stesso art. 8 che rinvia per le modalità della determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per la Provincia autonoma al successivo art. 46.

Senonché, tale articolo, ai commi 1, 2, 3 e 6 determina, in maniera precisa il contributo della provincia alla finanza pubblica, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità (comma 2), sia di ulteriore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (comma 3), nonché una procedura di modifica di tali importi, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica (comma 4), sia di ulteriore concorso derivante da risparmi di spesa (comma 6).

Ora, benché il decreto-legge in questione contenga al già ricordato art. 50/bis una disposizione generale di salvaguardia, l'indicata clausola non opera, posto che le norme in questione prevedono espressamente, derogando alla clausola stessa, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione.

Quindi, i commi 4, 6 e 10 dell'art. 8, commi 4, 6 e 10, in combinato disposto dei commi 1, 2, 3 e 6 dell'art. 46 decreto-legge n. 66/2014 sono in contrasto, in particolare, con gli articoli 8, n. 1), e 16 dello statuto, con il suo titolo VI, in particolare con gli articoli 75, 79, 80, 81 e 83, nonché con gli articoli 103, 104 e 107 del medesimo statuto e delle relative norme di attuazione, in particolare decreto legislativo n. 266/1992 e decreto legislativo n. 268/1992, nonché con gli articoli 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e con i principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale, perché unilateralmente impongono alla Provincia autonoma di Bolzano un contributo finanziario allo Stato predeterminato nell'ammontare, da realizzare attraverso il contenimento della spesa pubblica per beni e per servizi in modo da determinare risparmi di corrispondente ammontare, «distraendo» parte delle risorse affluite al bilancio provinciale e al di fuori delle regole all'uopo previste.

Infatti, tali norme prescrivono alla Provincia autonoma di Bolzano non soltanto un obiettivo di contenimento della rispettiva spesa, ma anche il limite quantitativo del predetto obiettivo e la specifica destinazione del conseguente risparmio realizzato.



Infine, non possono rivestire natura di principio, disposizioni che prescrivano alla Provincia autonoma di Bolzano, non soltanto un obiettivo di contenimento della propria spesa, ma anche il limite quantitativo del predetto obiettivo e la specifica destinazione del conseguente risparmio realizzato, quando nell'ambito delle materie attribuite alla Provincia autonoma e dell'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta è posto a carico della stessa soltanto l'obbligo di adeguare la propria legislazione alle disposizioni di principio costituenti vincolo ai sensi dello statuto ed è, quindi, esclusa la immediata applicazione delle norme statali, restando applicabili le norme provinciali già vigenti.

Inoltre, le norme in questione si pongono in contrasto con i principi di autonomia finanziaria in quanto impongono un vincolo permanente;

c) art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Come già esposto, l'art. 46 decreto-legge n. 66/2014, il quale disciplina il concorso delle regioni e delle province autonome alla riduzione della spesa pubblica, prevede al comma 1 che le stesse, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica, introdotti dal decreto stesso, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a quanto previsto nei commi 2 e 3.

Tali commi 2 e 3, che modificano rispettivamente il comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dal comma 499 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nonché il comma 526 dell'art. 1 di quest'ultima legge, commi entrambi già impugnati da questa Provincia (Reg. Ric. 11/2014), prescrivono ora a carico della Provincia autonoma di Bolzano un concorso agli obiettivi di finanza pubblica mediante la riduzione del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 nella misura di 43 milioni di euro per l'anno 2014 e di 61 milioni di euro per gli anni 2015-2017 (comma 2) nonché un ulteriore concorso per l'importo di 41.833 migliaia di euro per l'anno 2014 e di 23.523 migliaia di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 (comma 3).

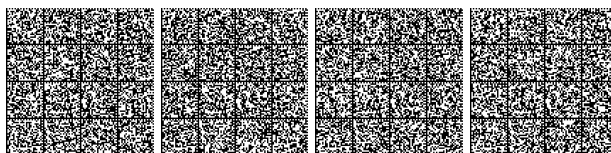
In particolare, al comma 3 è nuovamente previsto il meccanismo dell'accantonamento di tali contributi aggiuntivi, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, legge n. 42/2009.

Il comma 4 prevede poi che gli importi delle tabelle di cui ai commi 2 e 3 possono essere modificati, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo tra le regioni e province autonome interessate da sancire entro il 30 giugno 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e che tale riparto è recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Quanto poi al comma 6, lo stesso impone alle regioni e alle province autonome, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dal decreto stesso e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, comma secondo, Cost., di assicurare un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, il comma 6 attribuisce allo Stato il potere di determinare gli importi e di assegnarli ai singoli ambiti di spesa (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini), tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente; con lo stesso provvedimento governativo possono altresì essere eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Con tali norme vengono sostanzialmente innalzati — unilateralmente ed in modo immediatamente vincolante — gli importi individuati a titolo di ulteriore contributo della Provincia autonoma di Bolzano alla finanza pubblica, sia in termini di miglioramento del patto di stabilità, sia di ulteriore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sia di ulteriore concorso derivante da risparmi di spesa.

Anche le norme qui impugnate violano le norme che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e le province autonome e sono, quindi, in stridente contrasto con il titolo VI dello statuto e relative norme di attuazione, e, in particolare, il sistema di finanziamento delle autonomie, garantito, in particolare, dagli articoli 75, 75/bis, 80, 81, 82, 83 e 84 dello stesso statuto e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato, definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 del medesimo statuto, nonché le relative norme di attuazione, in particolare decreto legislativo n. 266/1992 e decreto legislativo n. 268/1992, con l'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché con gli articoli 117,



terzo comma, 119 e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con i principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale nonché con la procedura concordata di cui all'art. 27, legge n. 42/2009, oltre che con gli articoli 8, n. 1), e 16 dello statuto.

Con specifico riferimento ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 46, per i quali la doverosità del contributo alla finanza pubblica è rafforzata, in quanto qualificata come conseguenza dell'onere di adeguamento ai principi di coordinamento della medesima finanza pubblica, tali disposizioni in particolare comportano la violazione dei predetti parametri, perché unilateralmente impongono alle province autonome un contributo finanziario allo Stato predeterminato nell'ammontare, da realizzare attraverso le varie specifiche misure di contenimento della spesa pubblica introdotte dal decreto-legge, ed ulteriore rispetto a quelli già concordati con lo Stato nel rispetto delle procedure previste dallo statuto di autonomia, «distraindo», peraltro, parte delle risorse affluite al bilancio provinciale ai sensi dell'art. 75 dello statuto. Inoltre, non hanno carattere di principio fondamentale, in quanto sono norme di dettaglio, direttamente applicabili, che limitano puntualmente le spese e pongono vincoli non temporanei.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 46, del tutto illegittimamente introduce ulteriori forme di concorso alla finanza pubblica ed una ulteriore intesa per la quantificazione del rispettivo concorso a livello regionale e provinciale, anche a fini perequativi. Per quanto attiene il richiamo all'art. 117, secondo comma, Cost. la norma si pone anche in contrasto con l'art. 10, l.c. n. 3/2001, che dichiara applicabili alle autonomie speciali le disposizioni della medesima legge costituzionale solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie.

Il secondo periodo del comma 6, nella parte in cui attribuisce allo Stato poteri sostitutivi in caso di mancata intesa tra le regioni e province, si pone poi in violazione, anche degli articoli 117, sesto comma, e 120 Cost. nonché del principio di leale collaborazione.

Le norme in questione, stabilendo ulteriori concorsi alla finanza pubblica, sono sempre in contrasto con le disposizioni di rango statutario che prevedono in modo esaustivo le forme di concorso delle province autonome agli obiettivi della finanza pubblica statale, e che affidano ad un accordo bilaterale a carattere paritario con lo Stato la definizione dei rapporti finanziari con lo stesso, in quanto interferiscono con la predetta autonomia finanziaria e sul sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, come definito dall'art. 79 dello statuto. Inoltre, le stesse contrastano con gli articoli 104 e 107 dello statuto, oltre che con l'art. 75 del medesimo statuto.

Si contestano altresì le ulteriori forme di contribuzione a favore dello Stato, imposte al di fuori del patto di stabilità e dell'accordo già concluso ai sensi dell'art. 104 dello statuto, che comprendono anche gli eventuali ulteriori contributi richiesti agli enti che fanno capo all'ordinamento ed alla «finanza pubblica allargata» della Provincia autonoma. E, quand'anche fossero dovuti ulteriori contributi a favore dello Stato da parte dei comuni del territorio delle province autonome va evidenziato che anche il compito di ripartire tra i singoli comuni il relativo onere, spetterebbe comunque alle province autonome ed ai rispettivi organi.

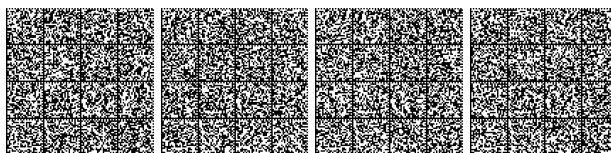
È evidente che le norme interferiscono con l'autonomia finanziaria riconosciuta alla provincia e sul sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, come definito dall'art. 79 dello statuto e contrastano comunque con gli articoli 104 e 107 dello statuto, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali nella predisposizione degli indirizzi per la revisione della spesa pubblica, in violazione del principio di leale collaborazione.

Inoltre, le norme dell'art. 46 in questione sono lesive perché predeterminano il contenuto delle norme di attuazione in violazione dell'art. 107 dello statuto e dell'art. 27, legge n. 42/2009 e perché impongono — in attesa delle predette norme — un accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza delle province autonome in violazione, in particolare, degli articoli 75 e 104 del medesimo statuto.

In merito va ricordato che codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 193/2012, ha precisato che le norme statali che si prefiggono il contenimento della spesa pubblica trovano applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale e, quindi, delle province autonome di Trento e di Bolzano solamente attivando la procedura prevista dall'art. 27, legge n. 42/2009, cioè con l'emanazione di norme di attuazione.

Ne consegue che reiterare il già più volte constatato meccanismo dell'accantonamento fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 27, legge n. 42/2009) costituisce altresì violazione dell'art. 136 della Costituzione.

Inoltre, dettando norme direttamente applicabili in materie di competenza provinciale, violano altresì l'art. 2 decreto legislativo n. 266/1992 che stabilisce un regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali nella materie di competenza provinciale. E l'obbligo di mero adeguamento, previsto da tale articolo, è ribadito — per le leggi aventi finalità di coordinamento della finanza pubblica che concretano limiti statutari — dall'art. 79, comma 4, secondo periodo, dello statuto di autonomia.



Riguardo agli enti locali, le stesse si pongono in contrasto sempre con l'art. 79 dello statuto, che attribuisce alle province autonome le funzioni di coordinamento in materia di finanza pubblica per tutti gli enti ed organismi che fanno parte del sistema finanziario provinciale, oltre che interferire con le potestà spettanti alle province autonome in materia di finanza locale, in particolare ai sensi degli articoli 80 e 81 dello statuto, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, nonché dell'art. 16 del medesimo statuto.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1/bis, dell'art. 8, commi 4, 6 e 10, e dell'art. 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del decreto-legge n. 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Bolzano-Roma, 28 luglio 2014

L'avv. Renate von Guggenberg

L'avv. Cristina Bernardi

L'avv. Stephan Beikircher

L'avv. Laura Fadanelli

L'avv. Michele Costa

14C00225

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 5 agosto 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Consiglio regionale - Legge della Regione Abruzzo adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio - Ricorso del Governo - Denunciata assenza dei caratteri di indifferibilità e urgenza - Violazione dei limiti statutari all'attività degli organi rappresentativi prorogati.

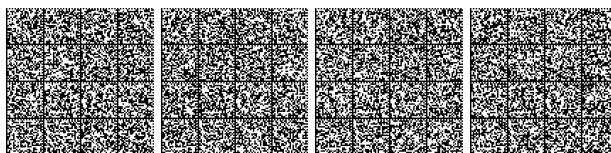
- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Abruzzo, art. 86, comma 3.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Emissioni in atmosfera - Previsione che le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito un provvedimento di sequestro del proprio impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dal Codice dell'ambiente che prevede misure graduali in relazione alla gravità dell'infrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni potenzialmente diverse tra loro - Difetto di proporzionalità.

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, art. 9, che sostituisce l'art. 13 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 23.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 278.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri pt, rappresentato e difeso, dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, fax 06 - 96514000 - PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Abruzzo in persona del Presidente pt per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32, pubblicata nel B.U.R. n. 22 del 4 giugno 2014 recante «Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione ali-



quote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 luglio 2014 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 32/2014 che consta di 17 articoli, nella sua interezza e per motivi diversi l'articolo 9, presenta profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

Motivi

1) *Violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto della Regione Abruzzo (pubblicato nel BURA della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2007, n. 1), come modificato dalla legge Statutaria Regionale 9 febbraio 2012, n. 1 (pubblicata nel BURA 17 febbraio 2012, n. 13 Speciale) e dalla legge Statutaria Regionale 2 aprile 2013, n. 1 (pubblicata nel BURA 17 aprile 2013, n. 15) in relazione all'art. 123 della Costituzione.*

In via preliminare va sollevata la questione relativa all'esercizio del potere dell'organo legislativo regionale in casi di scioglimento dell'assemblea regionale per fine legislatura, con specifico riferimento all'approvazione della legge regionale in esame.

Con la legge costituzionale n. 1/1999 la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata devoluta al legislatore regionale.

In particolare detta legge costituzionale ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità, è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata, degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.).

L'articolo 86, comma 3, dello Statuto della regione Abruzzo, testualmente recita: «...nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura:

a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità;

b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente.

La Corte Costituzionale ha già più volte riconosciuto che, anche in assenza di specifiche disposizioni statutarie, nel periodo antecedente alle elezioni per la loro rinnovazione e fino alla loro sostituzione, i Consigli Regionali, dispongono «di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*» (cfr. sentt. n. 468/1991; 515/1995; 196/2003; 68/2010).

Nel periodo pre-elettorale si verifica, in sostanza, una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale, la cui *ratio* è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali, in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale.

L'istituto della *prorogatio*, come chiarito nella sentenza n. 515/1995 è volto a coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio Regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo». Questa esigenza di continuità funzionale porta ad escludere che il depotenziamento possa spingersi fino a comportare un'indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso, e consente al Consiglio Regionale di deliberare in circostanze straordinarie o di urgenza, o per il compimento di atti dovuti o di ordinaria amministrazione.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato ribadito e specificato nella sentenza n. 68/2010, con cui la Consulta ha sottolineato che «nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori».



Pertanto, la legge in esame potrebbe essere ritenuta legittima soltanto laddove la sua adozione fosse giustificata dalla sussistenza di presupposti di urgenza e di indifferibilità, ovvero laddove la medesima costituisse un atto dovuto.

La Corte Costituzionale, al riguardo, ha affermato che spetta Consiglio Regionale «selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente» e ha fatto riferimento ai lavori preparatori per verificare se fossero state adottate «specifiche argomentazioni in tal senso» (sentenza n. 68/2010 par. 4.5.).

Possono quindi essere approvati in regime di *prorogatio* solo gli atti costituzionalmente dovuti, quali il recepimento di una Direttiva comunitaria direttamente vincolante per le Regioni o progetti di legge che presentano i caratteri dell'indifferibilità ed urgenza, quali ad esempio il bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio o una variazione di bilancio.

L'urgenza ed indifferibilità oltre a dover essere adeguatamente motivata, deve essere volta ad eliminare le situazioni di danno senza limitare la libertà di scelta dell'organo legislativo quando avrà riacquisito la pienezza dei suoi poteri.

Tutto ciò premesso si rileva che per il provvedimento legislativo in esame non emerge alcuno dei caratteri di indifferibilità ed urgenza, né di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente.

Per quanto rilevato si ritiene che con riferimento alla legge in esame il Consiglio regionale abbia legiferato oltrepassando i limiti riconducibili alla sua natura di organo in *prorogatio* e che conseguentemente il provvedimento sia nella sua interezza censurabile per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.

2) *Violazione dell'art. 117 comma 2, lettera s), della Costituzione e dell'art. 3 Cost., in relazione all'art. 9, l.r. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32.*

La legge regionale presenta anche aspetti di illegittimità costituzionale relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 9, che, sostituendo l'art. 13 della l.r. n. 23 del 2014, prevede che «le industrie insalubri, che emettono in atmosfera e che abbiano subito un provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera».

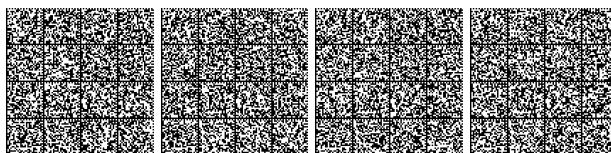
Tale disposizione, nel sostituire l'art. 13 della l.r. n. 23 del 2014, che ha già formato, oggetto d'impugnativa dinanzi a codesta Corte (deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 giugno 2014), ne riproduce pedissequamente la formulazione, presentando pertanto gli stessi vizi d'illegittimità costituzionale evidenziati nel suddetto ricorso, già depositato.

L'art. 9 in esame si pone infatti in contrasto, analogamente all'art. 13 della l.r. n. 23 del 2014, che sostituisce, con il sistema delle autorizzazioni previsto dalla Parte V, Titolo I, del d.lgs. n. 152/2006 e, segnatamente, con l'art. 278 del Codice dell'ambiente, secondo cui: «In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 279 e delle misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

- a) alla diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate;
- b) alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;
- c) alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente».

Le funzioni di controllo esercitate dall'autorità competente, in caso di accertate violazioni da parte dei gestori degli impianti, dunque, consistono nella applicazione di misure che vanno dalla diffida e temporanea sospensione sino alla revoca, dell'autorizzazione, con i chiusura dell'impianto in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida stessa o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente.

La disposizione regionale censurata, invece, non distingue, tra sospensione temporanea e revoca dell'autorizzazione, attraverso una valutazione effettuata caso per caso in relazione alla gravità dell'infrazione, ed impone, per la riattivazione-riaccensione dell'impianto, che quest'ultimo sia sottoposto sempre ad una nuova procedura autorizzativa, determinando così un inutile aggravio del procedimento e un dispendio di costi per i privati.



Pertanto, l'art. 9 in esame, analogamente all'art. 13 della l.r. n. 23/2014, viola pertanto l'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendosi altresì in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni potenzialmente anche assai diverse tra loro, nonché sotto il profilo del difetto di proporzionalità.

Pertanto anche sotto tale specifico motivo la norma impugnata è affetta, da illegittimità costituzionale.

P.Q.M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità della legge regionale Abruzzo, 21 maggio 2014, n. 32 nella sua interezza è comunque dell'art. 9.

Si allega:

- 1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2014;*
- 2. relazione del Ministro proponente.*

Roma, 31 luglio 2014

L'Avvocato dello Stato: MARCO STIGLIANO MESSUTI

14C00231

N. 60

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

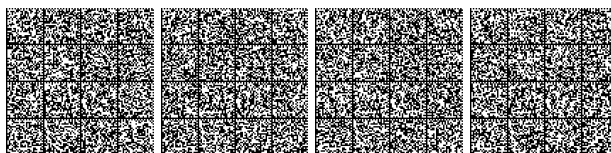
Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Siciliana - Benefici previsti dall'art. 4, commi 1 e 1-bis, della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20 in favore delle vittime di mafia e loro familiari - Estensione ai testimoni di giustizia e al rispettivo figlio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato differente trattamento degli altri familiari conviventi stabilmente con il testimone di giustizia.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014, n. 478, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

ART. 1.

Benefici in favore dei testimoni di giustizia

1. I benefici di cui ai commi 1 ed 1-bis dell'art. 4 della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni sono estesi in favore dei soli soggetti qualificati come testimoni di giustizia, ai sensi del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 e successive modificazioni, ovvero in favore del rispettivo figlio, purché abbiano reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso autorità giudiziarie aventi sede in Sicilia e che, per effetto delle dichiarazioni rese nel procedimento penale, si trovino in gravi difficoltà economiche.



Tale previsione, nella parte in cui estende al figlio i benefici predetti, dà adito a censure di costituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione per i motivi di seguito esposti.

Il legislatore regionale nell'ammettere i testimoni di giustizia così come individuati dall'art. 16-*bis* del decreto-legge n. 8/1991 e successive modifiche ed integrazioni, al godimento dei benefici di cui alla legge regionale n. 20/1999, introduce una differenza rispetto alla legge statale di riferimento, in quanto prevede che il godimento delle provvidenze suddette, concernenti l'assunzione presso l'amministrazione regionale, gli enti locali, le aziende sanitarie e gli enti sottoposti a vigilanza e controllo anche in soprannumero, nonché la mobilità in caso di preesistenti rapporto di lavoro dipendente, possano essere applicati anche al «rispettivo figlio». Il legislatore statale, infatti, comprende tutti i familiari conviventi nell'applicazione delle speciali misure di protezione di cui agli articoli 9 e 13, comma 5 del decreto-legge n. 8/1991 e successive modifiche ed integrazioni, limitando al solo testimone di giustizia il beneficio dell'assunzione (art. 16-*ter* decreto-legge n. 8/1991 e successive modifiche ed integrazioni).

La disposizione testé introdotta dispone così un trattamento differenziato in favore di soggetti che versano nelle medesime condizioni senza dare atto, né nella relazione tecnica di accompagnamento, né nel corso del dibattito parlamentare, quali siano le ragioni che lo giustificano. Infatti ai testimoni di giustizia che abbiano reso la propria testimonianza in procedimenti penali per reati di mafia incardinati presso autorità giudiziarie aventi sede in Sicilia, a differenza di quelli, ancorché residenti in Sicilia, coinvolti in procedimenti penali in regioni diverse, verrebbe attribuito il beneficio dell'assunzione del figlio, in alternativa alla propria, senza che la stessa sia giustificata dall'esigenza di assicurare il mantenimento del beneficiario originario eventualmente impossibilitato o inidoneo ad assumere servizio.

Il legislatore regionale, inoltre, non prevede l'estensione del beneficio ad un familiare convivente (coniuge, convivente «more uxorio», figli, ovvero soggetti che coabitano stabilmente e preposti a contribuire al mantenimento familiare), ma lo estende, in via alternativa, solo al «rispettivo figlio», omettendo, altresì, di far riferimento a quanto previsto dall'art. 16-*ter* del decreto-legge n. 8/1991 e successive modifiche ed integrazioni in materia di garanzia di sicurezza delle persone interessate e in relazione alla qualità e all'entità economica dei benefici già riconosciuti, nonché alle cause e modalità della revoca di un eventuale programma di protezione.

Pertanto non può non rilevarsi che l'estensione del beneficio esclusivamente al figlio configura una disparità di trattamento anche nei confronti degli altri familiari conviventi stabilmente con il testimone di giustizia, ingiustificatamente e aprioristicamente esclusi dalla previsione normativa in difformità da quanto previsto dalla norma nazionale che consente l'applicazione delle misure di protezione ai familiari intesi con una accezione più ampia e non circoscritta ai soli figli.

PER QUESTI MOTIVI

Il sottoscritto Prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto

IMPUGNA

L'art. 1, comma 1, limitatamente all'inciso «ovvero in favore del rispettivo figlio», del disegno di legge n. 478 dal titolo «Benefici in favore dei testimoni di giustizia», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 1° agosto 2014 per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Palermo, 9 agosto 2014

*Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
(Prefetto Carmelo ARONICA)*



N. 166

Ordinanza del 17 marzo 2014 emessa dal Giudice di pace di Gaeta nel procedimento penale a carico di G. E.M.

Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione obbligatoria del procedimento - Sospensione del corso della prescrizione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Codice penale, art. 159, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI GAETA

Giudice di Pace Avv. Maria Sabrina Scappaticcio, sciogliendo la riserva in ordine alla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale dell'art. 159 c.p., sollevata dalla difesa dell'imputato, nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p., nel procedimento penale n. 9/07 a carico di G. E.M., su querela sporta da F.I., ha emesso la seguente ordinanza

1 - Va premesso:

che a seguito di querela sporta da F.I. in data 20.09.04, presso i CC di Formia, nei confronti di F. A. e G. E.M. per i reati di violazione di domicilio e danneggiamento, veniva emesso decreto di citazione a giudizio, in data 16.09.05, dai CC di Formia a carico degli imputati, chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 635 c.p., «per avere in concorso tra loro danneggiato alcuni alberi di F.I., spezzandone i rami e versando alle basi di esse sostanze essiccanti»;

che all'udienza del 19.12.05 la difesa dell'imputato eccepiva la nullità del decreto di citazione a giudizio, in quanto sottoscritto dall'Ufficiale di P.G. e non dal P.M. come stabilito dall'art.4, comma 3 e 4 del decreto legislativo n. 144/05 così come convertito dalla legge n. 155/05 e chiedeva la restituzione degli atti al P.M.;

che questo giudice, in accoglimento dell'eccezione di nullità del decreto, sul presupposto che la nuova normativa aveva modificato l'art. 20 del decreto legislativo n. 274/00 ed aveva stabilito che «il P.M. cita l'imputato davanti al giudice di pace e la citazione deve essere sottoscritta a pena di nullità o dal P.M. o dall'assistente giudiziario» e che la nuova legge pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 177 del 01.08.05, era entrata in vigore il giorno successivo, ovvero il 02.08.05, mentre il decreto era stato emesso il 16.09.05, da Autorità ormai incompetente per legge;

che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Latina, aveva proposto ricorso avverso la declaratoria di nullità del decreto di citazione a giudizio sul presupposto che il P.M. aveva autorizzato la citazione in epoca antecedente all'entrata in vigore della nuova normativa e che il problema investiva un notevole numero di procedimenti penali ed era quindi necessario il ricorso al fine di evitare la regressione di essi alla fase delle indagini preliminari;

che con sentenza n.11/07 la Suprema Corte di Cassazione accoglieva il ricorso, ritenendo illegittima la restituzione degli atti al P.M., essendoci stata all'autorizzazione alla citazione prima della modifica legislativa, anche se l'emissione del decreto era stata successiva;

che veniva disposta la trasmissione del fascicolo al giudice di pace per ulteriore corso del giudizio;

che con ordinanza depositata il 19.03.07 veniva fissata l'udienza di comparizione delle parti;

che all'udienza del 20.10.09 la difesa dell'imputata G. E.M. depositava certificato medico attestante lo stato fisico e mentale dell'imputata;

che, acquisita la documentazione medica al fascicolo dibattimentale, emergeva che la G. era affetta da patologia che la rendeva incapace a partecipare coscientemente al processo, per cui veniva disposta una perizia medico legale per la valutazione della sussistenza della dedotta incapacità;

che la consulenza medica e l'escussione in udienza del CTU evidenziavano l'incapacità dell'imputata di intendere e di volere a partecipare al processo, rilevando però l'impossibilità di retrodatare la comparsa della patologia rispetto alla documentazione allegata dalla periziata, documentazione risalente al 17.11.05;

che il CTU precisava che la G. era «incapace di partecipare coscientemente al processo in oggetto oggi e in futuro, essendo la patologia psichica inemendabile e di sicuro peggioramento; l'imputata non è in grado di comprendere la situazione processuale di interagire con la scena processuale»;



che stante tale quadro patologico, all'udienza del 18.01.10 veniva disposta ai sensi dell'art. 71 c.p.p. la sospensione del processo nei confronti dell'imputata e nominato quale curatore speciale F. A.; veniva disposta anche la separazione del processo contro l'imputato F.A., per il quale si svolgeva regolarmente l'istruttoria e si concludeva con sentenza di assoluzione ex art. 530, II° comma, c.p.p., «perché il fatto non sussiste»;

che in data 30.01.12, ai sensi dell'art. 72 c.p.p., veniva espletata una nuova perizia ed in quella sede il consulente si avvaleva anche di due ausiliari, uno specialista psichiatrico ed uno psicologo;

che la perizia confermava il grave decadimento cerebrale su base organico vascolare dell'imputata e l'incapacità di partecipare coscientemente al processo e rappresentava anche che lo psicologo non era stato in grado di somministrare i tests psico-diagnostici, essendo presente una incapacità di comprendere ed elaborare contenuti dialogici anche i più elementari e che per la patologia psicoorganica la G. era risultata incapace di rispondere alle domande formulate e di interpretarne i contenuti. Incapacità del pensiero astratto, di concettualizzare informazioni ed esecuzione, disorganizzazione comportamentale sono i concreti aspetti negativi legati al deterioramento mentale confermato anche tra l'altro da una TAC encefalo del 26.11.05 annoverata dallo specialista psichiatrico, ausiliario del CTU;

che, stante il perdurare della malattia, il difensore dell'imputata sollevava questione pregiudiziale di legittimità costituzionale dell'art. 159 c.p. nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibile incapacità derivante da infermità mentale dell'imputata di partecipare coscientemente al processo e ciò per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 24, 27 comma 3° e 111 della Costituzione;

che il P.M. si rimetteva alla Giustizia, mentre la difesa di parte civile si opponeva ed in subordine si rimetteva alla decisione del giudice.

2 - Il remittente, ritenendo la questione non manifestamente infondata, la solleva, a sua volta, innanzi a codesta III.ma Corte, nei termini e per i motivi sotto indicati.

3 - La esposta vicenda processuale evidenzia che l'imputata è affetta da «grave decadimento cerebrale su base organico vascolare», patologia cronica, irreversibile e non emendabile che la rendono del tutto incapace anche per il futuro di partecipare coscientemente al processo.

Né sussistono ragionevoli motivi per dubitare dell'attendibilità dei certificati medici e della valutazione espressa dal perito di ufficio dott. O. L. sull'obiettiva gravità delle condizioni dell'imputata in considerazione della professionalità ed esperienza di tale perito.

Ne consegue che appare altamente improbabile che l'imputata possa riacquistare in futuro la capacità processuale, sia per la gravità della patologia, sia per il tempo già trascorso in assenza di qualsiasi cambiamento positivo delle condizioni patologiche accertate.

Tuttavia, periodicamente, come prevede la legge, verrebbe a deve celebrarsi un dibattimento per una vicenda di cui si conosce a priori che non sussiste alcuna possibilità di definizione, in quanto in base agli accertamenti medici risulta definitivamente acclarato che l'imputata non ha margini di miglioramento.

Inoltre, dovendosi sottoporre l'imputata a periodiche visite mediche vengono sostenute spese a carico dell'Erario di alcuna utilità.

Nel contempo sono trascorsi quasi dieci anni dalla commissione del reato.

Infatti, il contestato delitto di danneggiamento ex art. 635 c.p. è stato commesso il 24 giugno 2004, per cui, qualora non fosse stata disposta la sospensione del processo ai sensi dell'art. 70 c.p.p. per l'accertata patologia, il reato risulterebbe già estinto per prescrizione, ai sensi dell'art. 159 c.p., essendo già ampiamente decorso il termine prescrizionale di anni sette e mezzo dalla commissione del reato.

Tale circostanza fa ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 c.p., nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibile incapacità derivante da infermità mentale dell'imputata di partecipare coscientemente al processo, e ciò per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 comma 2 della Costituzione.

4 - In ordine alla rilevanza è stato già evidenziato che se non fosse intervenuta la sospensione del processo con la conseguente sospensione del decorso della prescrizione il reato alla data odierna sarebbe già prescritto.

Né appare ipotizzabile una pronuncia di proscioglimento, né emerge dagli atti la possibilità di non luogo a procedere, ovvero che siano utilmente esperibili mezzi di prova utili ai fini di una simile pronuncia.

Infatti, si tratta di patologia che appare essere insorta dopo la commissione del fatto contestato, avendo il perito asserito di non essere in grado di retrodatare la comparsa della patologia rispetto alla documentazione allegata dalla periziata, documentazione risalente al 17.11.05.



La questione appare, inoltre, non manifestamente infondata alla luce dei principi costituzionali di eguaglianza e di ragionevole durata del processo.

5 - Questo giudice è consapevole che la Corte Costituzionale anche recentemente ha già esaminato la medesima questione con la sentenza n. 23 del 14 febbraio 2013, con la quale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 159 comma 1 codice penale.

Nella stessa decisione ha, però, rilevato che sussiste una reale anomalia insita nelle norme correlate concernenti la sospensione della prescrizione estintiva dei reati (art. 159, primo comma, cod. pen.) e la sospensione del processo per incapacità dell'imputato (art. 71 e 72 cod. proc. pen.), poiché consentono che, qualora sia accertata (con le modalità di cui all'art. 70 cod. pen.) la natura irreversibile della infermità mentale sopravvenuta al fatto, tale da precludere la cosciente partecipazione al giudizio dell'interessato, si verifichi una situazione di pratica imprescrittibilità del reato.

La Corte ha, inoltre, affermato che la questione non era risolvibile in sede di sindacato di costituzionalità, ma che non sarebbe stato tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato.

6 - Pur in presenza del monito della Corte Costituzionale, non risulta che il legislatore si sia attivato per la risoluzione del problema, per cui si reputa necessario riproporre la questione di legittimità costituzionale del citato articolo 159 comma 1 codice penale, nella parte inerente la sospensione della prescrizione nel caso di sopravvenuta patologia irreversibile dell'imputato, per contrasto dei citati articoli 3, 24 e 111 comma 2 della Costituzione.

7 - Infatti, l'art. 159 comma 1° cp, nella parte in precedenza richiamata, appare essere in contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Costituzione, sotto il profilo di una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato affetto da patologia irreversibile, che non può usufruire della prescrizione, e gli imputati che, non essendo affetti da grave malattia, possono beneficiare del decorso del tempo ed essere mandati assolti per prescrizione del reato.

Quindi situazioni sostanzialmente identiche vengono disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, poiché l'imputato sano può usufruire della prescrizione del reato dopo un determinato lasso di tempo, mentre il prevenuto affetto da gravi irreversibili patologie, per un identico reato, non può ottenere tale beneficio.

8 - Viene violato anche il diritto di difesa, garantito dall'art. 24 comma 2 cp Costituzione, poiché l'imputato affetto da gravi malattie, anche se, a seguito di nuove scoperte dalla scienza medica, fosse successivamente, dopo un lungo lasso di tempo, in condizioni fisiche per potere seguire coscientemente il processo, non sarebbe in grado di potersi adeguatamente difendere.

Invero, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 470 del 22 ottobre 1990 ha ribadito il principio secondo il quale la tutela giurisdizionale, pur potendo essere disciplinata dal legislatore con modalità particolari in relazione alle situazioni giuridiche a cui si riferisce, deve essere sempre effettiva e la sua disciplina non può risolversi in suo sostanziale svuotamento.

Del resto il diritto alla tutela giurisdizionale ed il diritto di difesa sono stati sempre considerati tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intrinsecamente connesso, con lo stesso principio democratico, l'obbligo di assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio.

9 - La predetta norma dell'art. 159 comma 1° cp, appare, inoltre, in contrasto con l'art. 111 comma 2 Costituzione inerente il principio della ragionevole durata del processo, mutuato dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («ogni persona ha diritto ad una equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole»), poiché l'imputato affetto da malattia irreversibile resta di fatto sottoposto a processo per tutta la vita.

La norma dell'art. 159 comma 1 cp già richiamata, che di fatto determina «una situazione di pratica imprescrittibilità del reato», come rileva la Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 23/1013, non trova alcuna razionale giustificazione, né risponde ad esigenze di effettività dei diritti di azione e di difesa, né tantomeno di interessi razionalmente strutturati.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 c.p., nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibile incapacità derivante da infermità mentale dell'imputata di partecipare coscientemente al processo, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 comma 2 della Costituzione, sospende il presente procedimento a carico di G. E.M.



Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale affinché ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.159 c.p. nella parte indicata.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Due Camere del Parlamento.

Così deciso in Gaeta il 17 marzo 2014.

Il giudice di pace: Avv. MARIA SABRINA SCAPPATICCIO

14C00254

N. 167

*Ordinanza del 3 marzo 2014 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento civile promosso da Ghetti Paolo contro Ministero della giustizia*

Ordinamento giudiziario - Vice procuratori onorari - Spettanza di un'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento delle seguenti attività, anche se svolte cumulativamente: a) partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega; b) ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, art. 4, comma 2, sostituito dall'art. 24-ter del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito nella legge 19 gennaio 2001, n. 4, come modificato dall'art. 52, comma 44, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI FIRENZE

Il Tribunale di Firenze, Sezione 1 civile, in composizione monocratica in persona del Giudice dott. Domenico Paparo, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 17867/12 R.G. promossa da Ghetti Paolo, rappresentato e difeso dagli avv. Ottaviano Colzi e Alexey Colzi ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Firenze Attore

Contro Ministero della Giustizia, rappresentato e difeso per legge dell'Avvocatura distrettuale di Firenze ed elettivamente domiciliato presso il suoi uffici in Firenze Convenuto

1. Con ricorso ex art. 702-bis c.p.c. Ghetti Paolo esprimeva:

che dal 2 dicembre 2004, il Procuratore della Repubblica di Prato gli aveva affidato, quale Vice Procuratore Onorario, la trattazione dei fascicoli di competenza del Giudice di Pace;

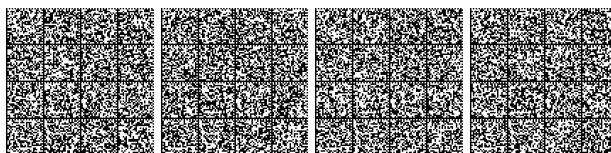
che sino al 31 maggio 2006 era stato l'unico VPO incaricato presso il Giudice di Pace di Prato;

che per gli anni 2005 e 2006 aveva svolto le sue funzioni delegate ai sensi dell'art. 50 decreto legislativo n. 274/00, fra le quali quelle di provvedere all'archiviazione, esercitare l'azione penale, formulando l'imputazione e provvedendo alla citazione dell'imputato avanti al Giudice di Pace nonché di verifica dei ricorsi proposti ex art. 21 decreto legislativo n. 274/00, dichiarandoli inammissibili o infondati ovvero formulando l'imputazione e provvedendo alla citazione dell'imputato avanti al Giudice di Pace;

che nel 2005 e 2006 per lo svolgimento di tali funzioni aveva svolto attività preparatorie l'udienza di citazione dell'imputato per complessivi 107 giorni;

che, per i suindicati 107 giorni di attività, la Cancelleria gli aveva liquidato a titolo di indennità ex art. 4 d.lgs. 273/89, l'importo di € 10.499,91 oltre IVA e CAP, detraendo la ritenuta d'acconto), per un pagamento totale netto di 10.751,90;

che in data 14 novembre 2012 gli era stata notificata, ai sensi dell'art. 187 TU Spese di Giustizia, ingiunzione di pagamento, da parte del Direttore Amministrativo della Procura della Repubblica di Prato con la quale si richiedeva la restituzione di quanto pagato indebitamente all'attore per gli anni 2005 e 2006 al lordo della ritenuta di acconto, pari ad € 12.851,87;



che l'ingiunzione veniva giustificata dalla circolare della Direzione Generale del Giustizia Civile, che riteneva che l'art. 3-bis della I. 186/08, recante la nuova disciplina dell'indennità dovute ai VPO a modificazione dell'art. 4 d.lgs n. 273/89, non prevedendo alcuna disposizione transitoria che disciplinasse l'indennità dovuta per attività svolta fuori udienza dal VPO prima dell'entrata in vigore del citato art. 3-bis, escludeva il diritto all'indennità per l'anno 2005 e 2006 relativamente all'attività svolta fuori udienza dal VPO;

che le sue ragioni per contestare la pretesa dell'Amministrazione erano contenute nella Circolare del 21 febbraio 2002 del Ministero di Grazia e Giustizia (confermata da altra del 2006) che individuava tutte le attività delegabili ai VPO ed indicava espressamente indica quelle di cui al combinato disposto degli artt. 15, 20, 21, 25 e 50 d.lgs. 274/00 -ossia quelle poste in essere dall'attore quale VPO - e chiariva la ragione che impone il riconoscimento ai VPO del diritto all'indennità anche nell'ipotesi di attività posta in essere fuori dall'udienza superando una interpretazione restrittiva, affermando che era irragionevole la mancata previsione espressa di un diritto al compenso dei VPO per funzioni giudiziarie diverse dalla partecipazione ad udienze, comportando una distinzione priva di obiettiva giustificazione tra attività giudiziarie tutte delegabili ai magistrati onorari, delle quali alcune ingenerano il diritto ad un compenso ed altre no, con una disuguaglianza di trattamento tale da dare adito a dubbi di legittimità costituzionale della normativa vigente, con riferimento sia all'art. 3 che all'art. 36 della Costituzione;

che l'incostituzionalità dell'art. 4 d.lgs. 273/89 interpretato nel senso di escludere l'indennità per l'attività fuori udienza dei VPO imponeva di ricercare una via ermeneutica costituzionalmente orientata;

che l'art. 4, comma 2, nella formulazione previgente alla novella del 2008, non aveva mai collegato il diritto all'indennità dei VPO al concetto letterale di partecipazione all'udienza, prevedendo che "ai vice procuratori onorari spetta un'indennità di L. 150.000 per ogni udienza in relazione alla quale è conferita la delega";

che l'art. 4, al comma 1, stabiliva che "ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di L. 150.000 per ogni udienza" mentre il comma 2 prevedeva che "ai vice procuratori onorari spetta un'indennità di L. 150.000 per ogni udienza in relazione alla quale è conferita la delega";

che poiché sia i giudici onorari che i vice procuratori onorari svolgono la loro attività secondo la delega, rispettivamente, del Presidente del Tribunale, e del Procuratore della Repubblica era utile chiarire la differenza di formulazione letterale prevista tra i GOT ed i VPO;

che per i primi la norma inequivocabilmente richiamava il concetto di partecipazione all'udienza, mentre per i VPO la norma disponeva "per ogni udienza in relazione alla quale è conferita la delega"

che, poiché l'attività delegabile al VPO può essere sia quella della partecipazione all'udienza sia quella di preparazione dell'udienza (mediante la formulazione dell'imputazione e della citazione a giudizio dell'imputato) il riferirsi della norma all'udienza "in relazione" alla delega consente all'interprete di poter considerare dovuto l'indennizzo sia per l'attività prodromica dell'udienza che per quella di partecipazione;

che per non rendere inutile la precisazione della norma inerente i soli VPO "per ogni udienza in relazione alla quale è conferita la delega" anche il principio ermeneutico di conservazione nonché quello di lettura sistematica delle norme, imponeva di valorizzare la succitata distinzione, attribuendo all'espressione usata un duplice significato, quello dell'attività preparatoria l'udienza posta dal VPO e quella della sua partecipazione alla stessa;

che l'art. 11 delle Preleggi imponeva di interpretare le norme anche secondo l'intenzione del legislatore, rinvenibile anche a livello sistematico, per cui era ovvio che se il legislatore aveva voluto ampliare le attività delegabili ai VPO anche alle attività preparatorie dell'udienza era ragionevole interpretare le espressioni letterali della norma nel senso di prevedere l'indennizzo anche per tali attività;

che dalla medesima norma risultava chiaro che l'espressione "udienza" non aveva niente ha che vedere con la 'seduta' giornaliera del Giudice;

che infatti l'art. 4, stabilito che spetta "un'indennità per ogni udienza", stabilisce, sia per i GOT che per i VPO, che "non possono essere corrisposte più di due indennità al giorno";

che se l'udienza fosse la seduta giornaliera del Giudice poiché è prevista un'indennità per udienza sarebbe possibile solo una indennità;

che poiché il concetto di "udienza" indicato dalla norma non è quello della seduta giornaliera del Giudice, era possibile, al fine di offrire una soluzione ermeneutica costituzionalmente orientata, riferirsi al concetto di udienza in modo più ampio, quindi anche all'attività preparatoria;

che una simile interpretazione, risolvendo i problemi di costituzionalità, eviterebbe nel caso *de quo* una rimessione alla Corte costituzionale che comunque chiedeva in subordine;

che gli argomenti usati dalla circolare citata nell'ingiunzione erano infondati e comunque non superavano l'incostituzionalità rilevata dallo stesso Ministero nella circolare del 2002;



che la mancanza di disposizioni transitorie lasciava spazio alla diversa interpretazione, posto che essa avrebbe riguardato il futuro e la mancanza di previsione di irripetibilità di tali somme avrebbe avuto un senso solo se il legislatore avesse ritenuto che la vecchia formulazione non contemplava le attività in questione;

che la novella del 2008 non prevedeva nuove ipotesi di delega e dunque di indennizzo, ma solo un criterio orario di attribuzione della doppia indennità;

che l'aver precisato nel 2008 che sono delegabili ed indennizzabili sia attività di udienza che fuori della medesima, non vuole certamente significare che per il legislatore prima del 2008 non erano egualmente indennizzabili;

che spesso il legislatore ha disciplinato la medesima materia con novelle che semplicemente chiarivano i dubbi applicativi precedentemente sorti;

che i Lavori Parlamentari preparatori della novella confermavano dell'effettivo intento del legislatore che era quello di razionalizzare la disciplina contenuta nel d.lgs. 273/89 a seguito delle nuove competenze attribuibili per delega ai VPO che aveva portato ad una disomogeneità dei criteri di quantificazione delle indennità;

che era lesa un suo diritto quesito ed il suo affidamento nelle corrette interpretazioni offerte dalle circolari succitate del 2002 e del 2006, dunque della regolarità dei suoi compensi;

che egli aveva accettato di svolgere le funzioni di VPO presso il Giudice di Pace ed in particolare l'attività svolta fuori udienza sul presupposto che queste fossero indennizzate come l'attività d'udienza;

che, nell'ipotesi in cui non si dovesse accogliere la interpretazione proposta, il contratto d'opera professionale intercorso tra l'attore e la Pubblica Amministrazione doveva essere annullato per errore essenziale ex art. 1429, nn. 1 e 4, cc;

che, in ipotesi di rigetto delle sue difese sussistevano le condizioni per l'accoglimento della domanda di arricchimento senza causa.

Appare assurdo infatti che l'Amministrazione pretenda di far prestare la loro

L'attore chiedeva pertanto, in accoglimento dell'opposizione all'ingiunzione, l'accertamento del suo diritto a percepire le indennità in questione, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 4 d.lgs. 273/89, conseguentemente dichiarare non dovute le somme ingiunte all'attore; in ipotesi di rigetto, annullare il contratto sorto fra l'attore ed il Ministero della Giustizia, e conseguentemente condannare il Ministero convenuto al pagamento dell'indennizzo ai sensi dell'art. 2041 e seguenti cc.

2. Il Ministero convenuto resisteva alle domande assumendo:

che doveva anzitutto osservarsi che la normativa in esame si inserisce nel settore della finanza pubblica, caratterizzato da delicate scelte di carattere strettamente politico/economico finalizzate al contenimento della spesa pubblica;

che in particolare l'art. 4 costituiva il frutto di delicate valutazioni (in relazione all'obbligo di copertura ex art. 81 C. delle singole voci di spesa pubblica) devolute al solo legislatore;

che si trattava di scelte, fondate su considerazioni politico-discrezionali che, in quanto tali e ai sensi dell'art. 28 della legge n. 87/1953, non possono neppure costituire oggetto del sindacato della Corte costituzionale, essendo ammissibile il suo intervento nelle forme della pronuncia additiva solo qualora l'addizione si concretizzi in una soluzione interpretativa logica e costituzionalmente obbligata e non siano presenti profili rimessi in via esclusiva alla sola discrezionalità del Legislatore;

che nel caso vi erano innumerevoli ipotesi tutte possibili e legittime la cui valutazione spettava solo al legislatore (per esempio, nella scelta dei criteri di quantificazione dell'indennità o dell'imposizione di massimi e minimi giornalieri);

che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 3 d.lgs. n. 273/89 che riconoscesse ai vice procuratori onorari l'indennità per le attività svolte fuori udienza era irragionevole e illegittima in quanto, non solo estendeva l'ambito applicativo della disposizione al di là del chiaro dettato normativo ma addirittura giungeva a una soluzione interpretativa inibita anche alla Corte costituzionale;

che la stessa conclusione si prospettava in riferimento all'analisi letterale della norma, in quanto il riferimento alla "delega" distingueva tale disposizione da quella relativa ai giudici onorari ma tale differenza non si fondava in un necessario rinvio a tutte le attività delegabili e dunque anche a quelle svolte fuori udienza, ma semplicemente sulle diverse modalità in base alle quali i VPO e i GOT esercitano le proprie funzioni (i primi soggetti ad una specifica disciplina che richiede un provvedimento di delega che legittimi ed individui i limiti del loro operato mentre i secondi hanno funzioni predefinite direttamente dalla legge);



che pertanto l'espressione "in relazione alla quale è conferita delega" precisa che sono oggetto di indennizzo solo quelle attività d'udienza svolte in funzione di una specifica delega e non ipotizza un'estensione applicativa della norma così come invece auspicato dal ricorrente;

che la giurisprudenza concorde ritiene che le circolari amministrative sono atti che non hanno di per sé valore normativo, che assumono carattere vincolante solo se legittime, potendo essere disapplicate qualora siano *contra legem* e che non vincolano l'autorità giudiziaria;

che era il provvedimento di liquidazione delle somme a titolo di indennità a favore dell'attore per le attività svolte fuori udienza, in quanto contrario al dettato normativo, ad essere una prassi *contra legem* che non poteva fondare la sua legittimità su una circolare amministrativa;

che era erronea l'affermazione di controparte che la novella sia dovuta alla volontà del legislatore di fare chiarezza in merito all'ambito applicativo della normativa previgente attraverso un intervento che ha permesso di far emergere direttamente quello che precedentemente era già comunque insito nella disciplina seppur in termini meno espliciti.;

che invece il legislatore, attraverso una valutazione di nuovi elementi quali l'aumento negli ultimi anni del carico di lavoro dei magistrati onorari, aveva ritenuto necessario, sulla base di una propria insindacabile discrezionalità, una modifica legislativa del precedente regime dell'indennità;

che tale valutazione, operata su delicati profili di copertura finanziaria, ha imposto un intervento specifico che prevedesse un'estensione dell'indennità anche alle attività fuori udienza e che la portata innovatrice dell'art. 3-bis legge 186/2008 verrebbe vanificata se si attribuisse alla normativa previgente, attraverso un'opera ermeneutica, la stessa portata che la riforma ha riconosciuto solo nel 2008;

che quanto alla domanda di annullamento per errore del contratto, eccettava la nullità della domanda per indeterminazione della stessa, in relazione all'onere di indicazione in merito alla qualificazione della domanda, non adempiuto, attesa la genericità dell'espressione "annullamento per errore" e vista la complessa e ramificata disciplina dettata dall'art. 1429 c.c. in ordine ai diversi presupposti di rilevanza previsti per le diverse tipologie di errore ivi considerati; - che la domanda di arricchimento senza causa era improponibile oltre che infondata sia di in relazione ai requisiti strutturali individuati dal dettato normativo sia del principio di sussidiarietà;

che invero l'art. 2041 cc postula l'assenza di una causa che si ponga come giustificazione dell'arricchimento di una parte e della perdita patrimoniale subita dall'altra con la conseguenza che la sussistenza di un contratto valido ed efficace è la ragione giuridica che fonda e legittima uno spostamento patrimoniale tra le due parti con conseguente improponibilità dell'azione;

che il codice qualifica espressamente in termini di residualità l'azione di ingiustificato arricchimento con conseguente esperibilità della stessa solo laddove non vi sia una specifica azione che possa produrre il medesimo effetto di tutela per il depauperato e che nel caso vi è un rimedio astrattamente esperibile coincidente con quello azionato in via principale dall'attore.

3. L'attore ha chiesto in udienza, in ipotesi di ritenuta nullità della domanda di annullamento, la concessione di un termine per una "memoria integrativa ex art. 184 c.p.c. per sanare la contestata nullità".

4. Su tale ultimo punto, preliminare al merito, rileva il giudicante che la richiesta -corretto l'errore nella indicazione dell'articolo del codice di rito che consente la sanatoria della nullità della citazione, che è l'art. 164- non è ammissibile, posto che il rito sommario di cognizione ex art. 702bis cpc non prevede il richiamo a tale disposizione.

5. Ritiene il giudicante rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore dell'art. 4 d.lgs. 273/89 in relazione all'art. 3 Cost.

5.1. La questione è certamente rilevante, in quanto nella fattispecie all'attore viene richiesto di restituire quanto percepito proprio in relazione al disposto della norma indicata, interpretata nel senso che non prevede che al VP0 sia dovuta indennità per l'attività extra udienza delegatagli ex artt. 15 e 25 d.lgs 274/2000, incontestatamente svolte.

5.2. La questione non può dirsi manifestamente infondata né è possibile l'interpretazione della norma costituzionalmente orientata sostenuta dall'attore.

5.2.1. Il testo dell'articolo 4 del Dlgs 28 n. 273/1989 vigente all'epoca, a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 ter della l. 4/2001 e dall'art. 52, comma 44, della legge n. 448/2001 era il seguente:

«1. Ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di E. 190.000 per ogni udienza, anche se tenuta in camera di consiglio. Non possono essere corrisposte più di due indennità al giorno.

2. Ai vice procuratori onorari spetta un'indennità di L. 190.000 per ogni udienza in relazione alla quale è conferita la delega a norma dell'articolo 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni. L'inden-



nità è corrisposta per intero anche se la delega è conferita soltanto per uno o per alcuni dei processi trattati nell'udienza. Non possono essere corrisposte più di due indennità al giorno.»

5.2.2. Non pare invero conforme al principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Costi ritenere che al VPO spetti una indennità solo per alcune delle attività delegategli -e che ovviamente non può rifiutarsi di prestare- ed affermare che per le altre non gli spetta alcunché.

5.2.3. Nè è possibile ritenere, come fa l'attore, che la fissazione di un limite di due indennità al giorno (tanto per i GOT che per i VPO) consenta -sull'assunto che 'udienza' non equivale a 'seduta' perché altrimenti il GOT non potrebbe per definizione farne più di una al giorno- di superare la dizione letterale e ritenere che per i VPO nella nozione di 'udienza' (ai fini del riconoscimento della relativa indennità) possano rientrare le attività, pure esse delegategli, che non consistono nella partecipazione all'udienza.

Invero, a smentire la tesi che, per quanto or ora esposto, 'udienza' non equivale a 'seduta', basta il secondo periodo del comma 2, laddove si fa espresso riferimento ai processi trattati nell'udienza, che dunque, vuoi dire proprio 'seduta'.

Il limite, allora, deve essere inteso ad escludere che in un giorno possano aversi più di due 'udienze' (conferenti il diritto all'indennità) mediante chiusura dell'udienza (intesa proprio come 'seduta' del giudice) -ad es. al mattino- ed apertura di altra udienza al pomeriggio.

5.2.4. Una interpretazione che ritenesse che anche per le attività delegate in questione al VPO spetti l'indennità prevista per l'udienza non costituirebbe una interpretazione analogica (non essendo per definizione uguali le prestazioni, dell'un tipo e dell'altro).

5.2.4. li richiamo del ministero convenuto all'obbligo di copertura in bilancio di cui all'art. 81 Cost. 'prova troppo', non parendo possibile affermare che il legislatore possa violare norme costituzionali e la Corte costituzionale non possa intervenire in ragione di tale norma.

Analogamente, l'assunto del ministero convenuto secondo cui, trattandosi di scelte "fondate su considerazioni politico-discrezionale che, in quanto tali e ai sensi dell'art. 28 della legge n. 87/1953, non possono neppure costituire oggetto del sindacato della Corte costituzionale, essendo ammissibile il suo intervento nelle forme della pronuncia additiva solo qualora l'addizione si concretizzi in una soluzione interpretativa logica e costituzionalmente obbligata e non siano presenti profili rimessi in via esclusiva alla sola discrezionalità del Legislatore" postula una discrezionalità del legislatore che possa non tener conto del principio di uguaglianza.

P.Q.M.

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

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, come modificato dall'art. 24-ter della legge 19 gennaio 2001 n. 4 e dell'art. 52, comma 44, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 per contrasto con l'art. 3 Cost.;

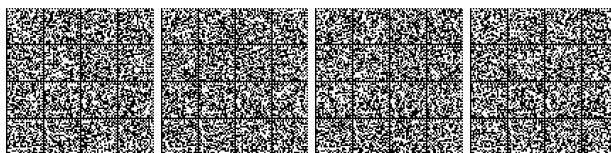
2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso;

3) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

4) dispone che la presente ordinanza sia comunicata dalla Cancelleria al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Firenze, 22 febbraio 2014

Il Giudice: DOMENICO PAPARO



N. 168

Ordinanza del 27 maggio 2014 emessa dal Giudice di pace di Reggio Emilia nel procedimento civile promosso da R.C. contro G.G., P.A. e Milano Assicurazioni Spa.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Danno biologico per lesioni di lieve entità - Previsione che le lesioni di lieve entità insuscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo non possono comunque dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente - Previsione (confermativa o rafforzativa della prima) che il danno alla persona per lesioni di lieve entità è risarcito solo a seguito di riscontro medico legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione - Denunciata esclusione *ex lege*, e non per ragioni mediche, del diritto risarcitorio in tutti i casi di lesioni "micropermanenti" non riscontrabili strumentalmente - Disparità di trattamento rispetto alle lesioni strumentalmente accertabili - Violazione del diritto alla tutela alla salute - Violazione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 139, comma 2, ultima parte, come integrato e modificato dall'art. 32, comma 3-ter, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 32, comma 3-quater.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 32.

IL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA

Ordinanza di rimessione atti alla Corte costituzionale ex art. 23 legge 11 marzo 1957, n. 83

Visti gli atti della causa per il risarcimento dei danni d'incidente stradale promossa con atto di citazione notificato dalla parte attrice R.C., fra gli altri convenuti, alla costituita convenuta Assicurazione Milano Ass.ni in data 11 febbraio 2013 con causa poi iscritta in data 16 aprile 2013 al n. 1963/2013 R.G. innanzi all'ufficio di questo giudice di pace, osserva:

con detto atto di citazione la parte, attrice R.C. con l'avv. Mauro Intagliata del Foro di Reggio Emilia ha fra l'altro richiesto i danni non patrimoniali derivanti dai postumi invalidanti di natura permanente conseguenti ad un sinistro accaduto in data 2 maggio 2012 in Reggio Emilia, località Cella;

in particolare l'attrice R. C. alla guida della propria vettura Renault Clio targata assicurata con la Milano Ass.ni spa percorreva la via nella località indicata quando veniva improvvisamente tamponata dal veicolo Iveco Daily targato assicurato con l'Helvetia di proprietà di G.G. e condotto da P.A., convenuti contumaci in causa;

che i danni alla persona subiti da R.C. venivano constatati, oltre che da certificati medici, da una relazione medico legale di parte redatta dal Dr. Paolo Redèghieri di Reggio Emilia, il quale nella propria perizia evidenziava un danno biologico nella misura del 4% per postumi costituiti da rachialgia cervicale post distorsiva, contrattura muscolare paravertebrale, fenomenologia neurovegetativa d'accompagnamento ed impaccio doloroso della spalla dx da risentimento muscolare con postumi dolorosi di distorsione dell'AC (acromionclaverare);

radicato il contraddittorio nella causa, con la costituzione in giudizio della resistente Milano Ass.ni con l'avv. Raffaele Coluccio del Foro di Reggio Emilia, è stata espletata una ctu medico legale dal dr. Francesco Fornaciari di Reggio Emilia che ha portato alle seguenti conclusioni, senza alcuna precisazione espressa del fatto che i postumi fossero «documentati strumentalmente»: residuano postumi permanenti che consistono in artralgia alla spalla dx con minima limitazione articolare, valutabili, esclusivamente come danno non patrimoniale (ex danno biologico) in misura di 0,5 %; i postumi rilevabili al rachide cervicale in considerazione della precedente valutazione, sono da considerarsi preesistenti; ed ancora in seguito; «il ct di parte convenuta non concorda sulla valutazione dei postumi non ritenendo documentato strumentalmente danno»; ed il ctu ha replicato «preso atto dell'obiezione il ctu ritiene di confermare la sua valutazione» di nuovo senza precisazione del fatto che i postumi fossero documentati strumentalmente;

per inciso ci chiediamo se una percentuale di 0,5% meritasse tanto clamoroso dibattito; sennonché la questione di principio, a prescindere dall'irrisorio valore, merita forse (ci permettiamo di sperare di non aver avuto l'inutile ardire di disturbare per tale modesto fatto l'ecc.ma Consulta) una pronuncia di diritto adeguata;

è ultroneo ma utile evidenziare a questo punto che l'art. 32 del decreto-legge n. 1/12 conv. legge n. 27/12 recita:

Art. 32 Ispezione del veicolo, scatola nera, attestato di rischio, liquidazione dei danni (*omissis*) 3.



3-ter. Al comma 2 dell'articolo 139 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso, le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, non potranno dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente».

Ne deriva che l'art. 139 d.lgs. n. 209 2005 (codice assicurazioni) risulta ora così formulato:

2. Agli effetti di cui al comma 1 per danno biologico si intende la lesione temporanea o permanente all'integrità psico-fisica della persona suscettibile di accertamento medico-legale che esplica un'incidenza negativa sulle attività quotidiane e sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato, indipendentemente da eventuali ripercussioni sulla sua capacità di produrre reddito. In ogni caso, le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, non potranno dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente. (Comma così modificato anzi integrato dall'articolo 32, comma 3-ter, del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 conv. con la legge n. 27/2012)

rispetto a prima

inoltre è stato aggiunto anche il seguente comma 3-quater dell'art. 32 citato il danno alla persona per lesioni di lieve entità di cui all'articolo 139 del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, è risarcito solo a seguito di riscontro medico legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione;

è notorio (e dichiarato nei lavori preparatori) che tale norma sia stata posta per limitare i risarcimenti di danni evidentemente enfatizzati oltre il reale, o persino evidenziati seppure non sussistenti, e quindi per contenere il pagamento di danni per sé non risarcibili;

non di meno questo giudice, senza che gli competeva e per mero inciso, ma con rilievo sull'impostazione logica dell'ordinanza, si permette di evidenziare che la via da percorrere per contenere tali costi avrebbe potuto forse essere piuttosto quella di porre come nel D.M. 3 luglio 2003 dei limiti numerici ai vari tipi di danni micro-permanenti (addirittura anche una sorta di franchigia per i danni fino al 2%), senza necessità di arrivare, di fatto, ad abolire per legge (senza adeguata valutazione medica) le micro-permanenti non strumentalmente rilevabili;

può ipotizzarsi invero che vi siano micro-permanenti reali ed effettivamente sussistenti, e non solo enfatizzate o peggio «inventate», che non hanno e non possono per sé avere un riscontro strumentale;

trattasi non solo di eventuali danni di carattere psicologico (non ancora rilevabile strumentalmente, salvi futuri sviluppi di questa branca della scienza medica) ma anche di danni classici (ovverosia frequentemente ricorrenti) come i danni al rachide cervicale (c.d. «colpo di frusta»), magari frequentemente aggravati da un risentimento alla spalla, che peraltro non presentano e non possono presentare un riscontro strumentale;

è pur vero che costituisce, come detto, un preminente interesse pubblico (per contenere i costi dei premi assicurativi) il fatto di evitare il risarcimento di danni inesistenti o anche solo enfatizzati, così come di sinistri non veritieri ovvero del tutto falsi (nel senso di simulati, con risvolti penali che non è questa la sede per procederne all'analisi, ma che certo sussistono);

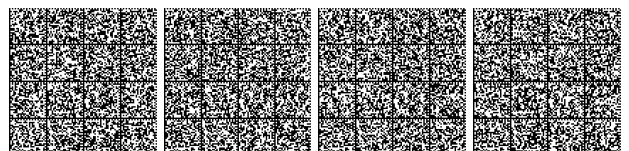
non di meno non è pensabile che, per il non recondito intento di contenere i premi assicurativi, il Legislatore abbia ritenuto di sottoporre ad una condizione irrealistica, ingiusta, illegittima e per come diremo (a nostro modestissimo parere ovvio) «incostituzionale» che sottoponga al riscontro diagnostico strumentale la veridicità del danno;

non ci pare questo (e non lo è) un criterio corretto sotto tutti i profili; l'intento è giusto ma il metodo è errato, se ci è permesso sottolinearlo dal modesto nostro «pulpito», a fronte di chi ha regolato la materia (il Legislatore) e di chi è investito ora a vagliarne, nel caso la questione non venga ritenuta manifestamente infondata, la legittimità Costituzionale, vale a dire l'«ecc.ma Corte costituzionale, investita del caso.

1) La rilevanza della questione.

Fermo quanto già detto sulle circostanze del fatto, rimane che i rilevati postumi, per il silenzio del ctu, risultano essere (con silente dichiarazione reiterata) non strumentalmente documentabili, anche perché alquanto modesti.

Nel caso *de quo* il collegamento giuridico e non già di mero fatto, tra la questione sotto giudizio e la norma di legge ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale si evidenzia *ictu oculi* ed appare fondamentale ai fini sostanziali della decisione della presente causa, atteso che, in assenza di detto articolo, l'azione sarebbe stata Interposta senza ostacoli e la domanda sarebbe stata accolta senz'altro; pertanto la questione come posta risulta indiscutibilmente rilevante ai fini decisori: infatti ove si ritenesse il suddetto disposto normativo in contrasto con la Costituzione la domanda risarcitoria dovrebbe essere accolta senza altri indugi, cosa che non può essere invece, almeno *de plano* ovvero forzando se non ignorando la norma *de qua*, in presenza della norma stessa in contestazione.



2) *La non manifesta infondatezza.*

I commi aggiunti dell'art. 32 d.l. n. 1/12 conv. legge n. 27/12 che modificano ed integrano l'art. 139 del d.lgs. n. 209/2005 pongono un vincolo alla risarcibilità delle micro-permanenti che di fatto vanifica lo stesso diritto risarcitorio, posto che, come già evidenziato, vi sono piccoli danni che non possono essere oggetto di riscontri diagnostici strumentali, bensì solo di un giudizio medico di plausibilità ed attendibilità, senza possibilità appunto di una conferma strumentale. Tale vincolo costituisce un chiaro limite preclusivo a priori di vari diritti risarcitori, che potrebbero anche essere insussistenti, ma la cui esclusione a priori per legge e non per ragioni mediche appare iniqua e contraria alla Carta costituzionale.

3) A) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

Un principio fondamentale della nostra carta costituzionale è quello dell'uguaglianza avanti alla legge.

Con l'introduzione del sistema risarcitorio previsto dall'art. 32 citato, che integra l'art. 139 del c.d. codice delle assicurazioni, l'indennizzo di piccoli danni viene meno allorché, per un medesimo fatto illecito, i cittadini devono sottostare a norme giuridiche, risarcimento, attribuzione di responsabilità ed a comportamenti differenti. In realtà la norma apre un *vulnus* di tutela in varie ipotesi, che sono sostanzialmente la maggior parte, cioè laddove un riscontro strumentale non sia dal punto di vista medico possibile in alcun modo.

È facile osservare che in dette ipotesi, il danneggiato, che non si può escludere a priori che effettivamente abbia subito un danno, ove non vi siano riscontri strumentali, resta privo di ogni tutela del suo diritto, rispetto a colui che abbia invece un tipo di lesioni, spesso più gravi che consentano un agevole riscontro strumentale; ma questo non può comunque comportare una disparità di trattamento,

E le disparità di trattamento e di tutela tra situazioni giuridiche analoghe sarebbero per sé infinite a dimostrazione della palese incostituzionalità sotto tale profilo della norma in esame.

3) B) *Violazione dell'art. 24 della Costituzione.*

Il fatto che nella legge in esame si siano voluti rendere risarcibili danni per lesioni da incidenti stradali solo qualora gli stessi siano suscettibili di accertamento strumentale (o visivo) fa pensare che in passato i medici non badassero agli accertamenti clinici strumentali obbiettivi, dando in sostanza credito soltanto alle dichiarazioni fatte dal soggetto danneggiato.

In realtà la corretta prassi medico legale ha sempre provveduto, naturalmente per quanto ed ove possibile, ad una certamente accurata verifica, ovvio con i mezzi consentiti dalla scienza medica, delle affermazioni del soggetto danneggiato tendenti ad evidenziare una menomazione. La valutazione di plausibilità delle lesioni e relativi postumi lamentati è sempre stata fatta dai medici, in base anche ai riscontri strumentali, ove esistenti e soprattutto dove possibili, e comunque con un ponderato giudizio di tutto l'*iter* della malattia.

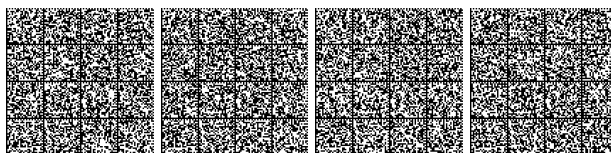
Quindi anche prima della norma in esame e contestazione il danno biologico veniva risarcito a condizione che fosse riscontrabile una obiettività medico legale, posto che per la medicina legale non è certo concepibile l'esistenza di danni presunti od ipotetici, tanto è vero che non poche valutazioni si sono concluse pure in passato con l'esclusione di postumi.

Ci sono casi in cui alcuni approfondimenti (come una elettrografia, una radiografia dinamica o funzionale ovvero un esame stabilometrico, che peraltro hanno costi maggiori del risarcimento che il d.l. n. 1/12 ha l'intento di contenere) sono prima ancora inutili che impossibili. Per assurdo sussiste il rischio che detti approfondimenti ed accertamenti, a parte i notevoli costi e lungi dal contenere il risarcimento di danni non esistenti, finiscano al contrario nel tempo per evidenziare se non scoprire tipi di danni che in precedenza non venivano evidenziati.

3) C) *Violazione dell'art. 32 della Costituzione.*

In sintesi, riepilogo e conclusione di quanto evidenziato (che non vuole certo tutelare chi non ha subito danni o peggio non è vittima di alcun sinistro, soggetti che andrebbero sanzionati anche pesantemente in altri modi e sedi) si evidenzia, pur in modo sintetico, anche la violazione del diritto alla tutela della salute, posto che la normativa in esame (nei suoi due commi stranamente costituiscono per noi — e non solo — di fatto l'uno il duplicato dell'altro, se non erriamo, salvo che uno tratti delle c.d. «permanenti» e l'altro del c.d. danno da inabilità «temporanea», come da taluno ipotizzato) «offre di fatto una disciplina indennitaria in un contesto di danno a tutela primaria come la salute» e perché «dispone che un danno biologico permanente non vada risarcito per la sola assenza di un rilievo diagnostico strumentale» che come detto a volte non è in alcun modo possibile.

Per inciso si osserva infine che il problema sul tappeto non potrà essere risolto né modificando i quesiti da porsi al ctu, che già oggi e prima ancora dell'entrata in vigore dell'art. 32 commi ter e quater in esame, dovevano e devono



tenere conto come detto di riscontri di una effettiva obiettività medico legale (ovvio come possibile nel singolo caso e quindi talvolta senza riscontri strumentali ma anche solo con un serio giudizio di plausibilità), né tanto meno chiedendo al ctu di effettuare una duplice valutazione, con o senza rilievi strumentali, lasciando poi al giudice la scelta di quale valutazione adottare (spesso una certamente a zero). Non è così che si risolve il problema. Il risarcimento spetta o non spetta e con la specificazione all'art. 139 CdA apportata dall'art. 32 cit. (chissà poi perché con un comma inserito e con l'altro pressoché identico lasciato fuori dal codice) lo stesso risarcimento è stato reso meno agevole o per taluno impossibile e quindi sempre non spettante a priori *ex lege* in potenziale assenza di riscontri strumentali, che non ci sono quasi mai in piccoli danni, con conseguente irrisarcibilità appunto a priori di tali danni e correlativa incostituzionalità della norma, che di fatto impedisce detti risarcimenti, per disparità di trattamento, violazione della tutela del diritto alla salute ed infine del diritto di difesa, come sopra meglio evidenziato.

4) *Questione di legittimità costituzionale.*

Considerato pertanto che la questione appare rilevante ai fini della decisione nel giudizio per sospetta incostituzionalità e d pare non manifestamente infondata, e dalla decisione della quale che la Corte costituzionale vorrà dare alla questione, scaturiranno elementi essenziali per la decisione del singolo caso (pur bagatellare nel valore, ma non nella portata giuridica), visto l'art. 23, comma 3, legge 11 marzo 1957, n. 3 solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139, comma 2 ultima parte come integrato e modificato dal comma 3-*ter* del d.l. n. 1 24 gennaio 2012 conv. con legge n. 27 24 marzo 2012 nonché anche del comma 3-*quater* del d.l. n. 1/2012 conv. con legge n. 27/2012, ché per sé costituisce se non una mero duplicazione di fatto almeno un principio semplicemente rafforzativo di quello sancito nel comma precedente 3-*ter* (con l'aggiunta di fatto solo della parola «visivamente») entrambi per contrasto con gli artt. 3, 24 e 32 della Costituzione per le motivazioni descritte.

P.Q.M.

mentre sospende il presente giudizio in corso,

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

ordina alla cancelleria di notificare con urgenza la presente ordinanza formalmente a tutte le parti anche contumaci in causa ed al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla al sig. Presidente del Senato, della Repubblica e al sig. Presidente della Camera dei Deputati.

Reggio Emilia, 23 maggio 2014

Il Giudice di Pace di Reggio Emilia: CARBOGNANI

14C00256

N. 169

Ordinanza del 1° aprile 2014 emessa dal Tribunale - Sezione specializzata in materia di impresa di Milano sul ricorso proposto da Biscotti Elena Alessandra

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 24 e 111.



TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA

SEZIONE A

Il Tribunale in composizione collegiale, nella persona dei seguenti magistrati:

dott.ssa Marina Tavassi pres.;

dott.ssa Paola Gandolfi giud.;

dott. Claudio Marangoni giud. rel..

ha emesso la seguente ordinanza nel ricorso per ricusazione ex art. 52 c.p.c. promosso nell'ambito della causa promossa dinanzi al giudice del lavoro da Elena Alessandra Biscotti nei confronti della Libera Università di lingue e comunicazione IULM.

1. Elena Alessandra Biscotti ha promosso ricorso ex art. 1, comma 48 L. 92/12 nei confronti della Libera Università di lingue e comunicazione IULM al fine di ottenere l'accertamento della natura subordinata del lavoro da essa prestato tra il 1° gennaio 2010 al 28 gennaio 2013 e su tale presupposto la declaratoria di nullità del licenziamento intimato in forma orale con condanna della controparte ai sensi dell'art. 18 Stat. Lav. alla sua reintegrazione, ricorso respinto dal giudice cui esso era stato assegnato per la decisione con ordinanza del 23 settembre 2013.

Avverso tale provvedimento la ricorrente ha promosso opposizione ai sensi dell'art. 1, comma 51 L. 92, chiedendone la revoca ed il relativo procedimento è stato assegnato per la trattazione al medesimo magistrato che aveva svolto la fase sommaria del procedimento.

Sulla base di quelle pronunce della giurisprudenza di merito che hanno ritenuto - in maniera difforme da altre ordinanze - la sostanziale identità tra la natura del procedimento di cui alla L. 92/12 rispetto a quello disciplinato dall'art. 28 Stat. Lav., ha dedotto la sussistenza di un obbligo di astensione incumbente sul giudice che abbia già deciso la prima fase sommaria del medesimo procedimento qualora fosse investito anche della relativa fase di opposizione in relazione all'ipotesi di cui all'art. 51, comma primo, n. 4) c.p.c.

Il giudice della causa ha provveduto a dichiarare la sospensione della causa ai sensi dell'art. 52, comma 3 c.p.c. ed ha trasmesso il procedimento di ricusazione al presidente del Tribunale per la decisione, poi assegnata a questa sezione.

In data 4 febbraio 2014 il giudice oggetto dell'istanza di ricusazione ha depositato brevi note nel termine a tale scopo fissato dal Collegio.

2. A sostegno della proposta ricusazione parte ricorrente ha richiamato la sentenza n. 387/99 della Corte costituzionale, che a proposito del procedimento di cui all'art. 28 Stat. Lav. ha affermato che il giudizio di opposizione si caratterizza quale revisio prioris instantiae, che postula l'alterità del giudice dell'impugnazione il quale in sede di gravame si trova nella condizione di dover ripercorrere l'itinerario logico già seguito per giungere al provvedimento impugnato.

Vi sarebbe, secondo parte ricorrente, una sostanziale identità tra la natura del procedimento di cui alla L. 92/12 e quello disciplinato dall'art. 28 Stat. Lav., dovendosi ritenere sussistenti diverse analogie tra detti procedimenti nonché in comune la natura di revisio prioris instantiae della sentenza emessa ai sensi dell'art. 1, comma 57 L. 92/12, che deve riesaminare la legittimità del licenziamento già valutata nella fase sommaria.

Sussisterebbe in tal modo nelle due fasi la medesima res iudicanda consistente nell'accoglimento o nel rigetto della domanda relativa all'impugnativa del licenziamento nelle ipotesi regolate dall'art. 18 Stat. Lav.

3. Questa Sezione del Tribunale di Milano ha già ritenuto analoghi ricorsi per ricusazione privi di fondamento.

Come già osservato nell'ordinanza 21 novembre 2013 di questa medesima sezione - di cui si ripropongono le stesse motivazioni - non sussisterebbero nel caso di specie gli estremi di cui all'art. 51 n. 4 c.p.c., posto che tale norma prevede l'obbligo di astensione del giudice solo nel caso in cui abbia conosciuto della controversia «in altro grado del processo o come arbitro». Una simile condizione non è ravvisabile laddove, come nella specie, l'iter processuale sia articolato in una prima fase a cognizione sommaria, cui faccia seguito un'eventuale seconda fase di opposizione, in base ad uno schema che risulta comparabile a quello dei procedimenti di opposizione a decreto ingiuntivo, divisi fra una fase di cognizione sommaria e una fase a cognizione piena, ovvero assimilabile al procedimento cautelare seguito dal giudizio di merito a cognizione piena.

La fattispecie in esame non sembra dunque discostarsi dai casi di cui già si è occupata la Corte di Cassazione, che ha avuto modo di evidenziare che l'emissione di provvedimenti di urgenza o a cognizione sommaria da parte dello stesso giudice che è chiamato a decidere il merito della stessa causa, costituisce una situazione ordinaria del giudizio e



non può in nessun modo pregiudicarne l'esito; neppure determina un obbligo di astensione o una facoltà della parte di chiedere la riconsiderazione (Cass. n. 422/2006).

Tali principi interpretativi risultano conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con sentenza n. 326/1997 alla quale era stata rimessa la questione della conformità dell'art. 51 n. 4 c.p.c. al dettato costituzionale. Con tale sentenza la Corte costituzionale ha distinto la pluralità dei gradi di giudizio (al fine di interpretare l'espressione «altro grado del processo» di cui all'art. 51 n. 4 c.p.c.), rispetto ad un *iter* processuale che si articola attraverso più fasi sequenziali nelle quali l'interesse posto a base della domanda impone l'appagamento di esigenze di carattere conservativo, anticipatorio, istruttorio.

Sulla base del medesimo principio la Corte costituzionale ha altresì dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 n. 4 nella parte in cui non prevede l'obbligo di astensione dal pronunciare la sentenza per il giudice che in ordine al medesimo oggetto si sia già pronunciato con la richiesta di ordinanza ex art. 186-*quater* c.p.c. (C. Cost. 31 maggio 2000 n. 168).

Analogo orientamento, del resto, era stato formulato, con specifico riferimento alle ipotesi di opposizioni proposte davanti al giudice dell'esecuzione avverso atti esecutivi dallo stesso anteriormente adottati (v. Cass. n. 5510/2003).

È stato infatti necessario un intervento legislativo per evitare che dette opposizioni possano essere trattate dal giudice che già abbia adottato atti esecutivi (art. 186-*bis* disp. att. c.p.c., inserito con legge 18 giugno 2009 n. 69).

Tali temi sono stati anche più recentemente riconsiderati dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha affermato l'inapplicabilità dell'art. 51 n. 4 c.p.c., richiamando i principi sovra esposti, in ipotesi in cui il medesimo giudice, assegnatario del giudizio e chiamato alla decisione conclusiva in sede ordinaria, abbia già conosciuto del contenzioso, nel medesimo grado, adottando provvedimenti a cognizione sommaria o cautelare (v. SS.UU. Cass. n. 1783/2011, Cass. n. 18047/2008).

Come già osservato da altra decisione di questo Tribunale (ord. 4 aprile 2013, Pres. est. Bichi), la proposta riconsiderazione muove da una ricostruzione del sistema processuale civile che, implicitamente, sembra mutuare principi ad esso non riconducibili e elaborati nell'ambito degli istituti propri del processo penale, in rapporto ai principi asseritamente desumibili dagli artt. 24 e 111 Cost..

Infatti, nell'ordinamento processuale penalistico - tendenzialmente secondo l'attuale sistema - il giudice che decide deve arrivare al dibattimento senza conoscere il materiale istruttorio e la vicenda che ha coinvolto i soggetti che giudicherà, deve essere stato estraneo agli atti antecedenti del procedimento: meccanismo che esclude di per sé che il giudice possa avere una qualche pre-cognizione, anche nel medesimo grado di giudizio, del *thema decidendum*. L'impostazione di un tale sistema processuale muove da scelte che appaiono incompatibili con il processo civile. Appare argomento risolutivo osservare come, nell'ambito del processo civile sia ricorrente la cognizione - nel medesimo grado di giudizio - da parte dello stesso giudice dei vari profili in cui può atteggiarsi la vicenda processuale, anche se comportano, in corso di causa, l'adozione di provvedimenti cautelari, sommari o anticipatori. Si tratta al contrario di un valore perseguito (*cf.* art. 174 c.p.c.), costituendo detto valore, anche sotto il profilo funzionale, la condizione affinché possa operativamente esistere una giurisdizione civile puntualmente rispondente ai precetti costituzionali di cui agli artt. 97 e 111 Cost., avuto riguardo alla necessità di una ragionevole durata del processo.

Inoltre, un processo in cui il giudice, che abbia emesso un provvedimento non meramente ordinatorio o a cognizione sommaria, diventi automaticamente «parziale» e debba quindi astenersi dalla trattazione della causa (con la conseguente sua sostituzione con altro giudice), sarebbe di difficile se non impossibile attuazione. Infatti, una tale opzione comporterebbe - in considerazione della serie di provvedimenti di natura decisoria e anticipatoria che è chiamato ad adottare il giudice del lavoro e, più in generale, il giudice civile (dalla concessione della provvisoria esecuzione, all'adozione di provvedimenti di urgenza e cautelari ante causam o in corso di causa, alla definizione della rilevanza e ammissibilità dei mezzi istruttori, all'emissione dei provvedimenti ex artt. 186-*bis* e segg. ecc.) - un processo che viene trasferito da un giudice a un altro per l'adozione di qualsiasi provvedimento non di tipo ordinatorio, con conseguente impossibile gestione dei ruoli e dell'Ufficio, sino al concreto pericolo dell'impossibilità dell'effettivo esercizio della giurisdizione.

Né tale conclusione potrebbe essere disattesa sul rilievo di una specificità del giudizio giuslavoristico, attraverso un'estensione dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella invocata sentenza n. 387/1999 in tema di applicazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. Infatti in quel caso la Corte ha esaminato l'ipotesi processuale di un reclamo, che si attegga come vera e propria impugnazione «con contenuto sostanziale di revisio prioris instantiae», ponendosi, quindi, nel concreto l'esigenza - espressamente evidenziata dalla Corte - di garantire l'alterità del giudice dell'impugnazione, essendo allo stesso demandato, con piena e identica cognizione, la valutazione del provvedimento reclamato (orientamento espresso dalla Corte costituzionale anche in sentenza n. 460/2005, sempre in tema di fase pro-



cessuale avente un contenuto tipicamente impugnatorio, quale il reclamo avverso sentenza dichiarativa di fallimento). Ipotesi, all'evidenza, affatto diversa rispetto a quella introdotta dall'art. 1 commi 48 e segg. L.cit..

In tale procedimento, infatti, è prevista una fase sostanzialmente a cognizione sommaria, anche sotto il profilo istruttorio (il giudice «procede... agli atti di istruzione indispensabili...»), cui segue un'eventuale fase oppositiva, che non si struttura quale impugnazione dell'ordinanza emessa ex art. 1 comma 49, ma determina l'instaurazione di un giudizio ordinario di cognizione in materia di lavoro. Tanto vero che non vi sono preclusioni riferite alla precedente fase, mentre la cognizione successiva ben può estendersi ad ulteriori allegazioni, produzioni ed offerte probatorie.

La disposizione è inequivoca in tal senso «...può essere proposta opposizione con ricorso contenente i requisiti di cui all'art. 414 c. p. c.» (comma 51) introducendosi, quindi, una cognizione più ampia e piena, che può abbracciare domande nuove, sia pure fondate sui medesimi fatti costitutivi, ovvero domande nei confronti di eventuali litisconsorti o garanti, ovvero la proposizione di domande riconvenzionali, con istruttoria non vincolata alle acquisizioni della prima fase sommaria.

Pertanto sembra da escludersi la natura impugnatoria del giudizio di opposizione, tale da individuare la cognizione da parte di un giudice necessariamente diverso. Il rapporto tra le due fasi è quello tipico e ricorrente di un momento a cognizione meramente sommaria - introdotto dal legislatore a fini acceleratori - con una fase successiva ed eventuale a cognizione piena, secondo le caratteristiche, con riguardo ai diversi profili soggettivi, oggettivi e procedurali, sovra evidenziate.

Né può affermarsi (vedi ord. Sez. B 11 luglio 2013) l'assenza di «qualsiasi espressa connotazione cautelare della prima fase del procedimento», ove si osservi che il contenuto del comma 49 in esame è assolutamente sovrapponibile al I comma dell'art. 669-sexies c.p.c., che disciplina il processo cautelare uniforme, e che la natura urgente e cautelare è evidente nella immediatezza dell'intervento demandato al giudice in attesa di procedere agli accertamenti più approfonditi della fase a cognizione piena.

Non può tacersi infine che avverso la sentenza che conclude il procedimento di primo grado è ammessa l'impugnazione davanti alla Corte d'appello (commi 58/60 art. 1), cosicché nella prospettiva che ravvisa già un «grado» nella fase a cognizione sommaria si finirebbe per avere tre gradi di merito nell'ambito dello stesso procedimento.

4. Sulla base di quanto innanzi esposto la giurisprudenza che appare prevalente non individua dunque alcuna preclusione a che sia mantenuta l'identità del medesimo giudice nelle due fasi di cui al procedimento ex artt. 48 e ss. L. 92/12 e pertanto sotto il profilo costituzionale non pare consentita un'interpretazione che muovendo dall'art. 111 Cost. imponga l'obbligo di astensione del giudice.

Come già osservato in precedenti ad analoghe ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale attinenti alla medesima problematica provenienti da diverse sezioni di questo stesso Tribunale - qui riprese in maniera del tutto conforme nella loro parte motiva (Tribunale Milano ord. 27.2014; Tribunale Milano ord. 6 febbraio 2014) - è stato peraltro rilevato che se il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorquando nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottrae alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366), tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni «secundum Constitutionem» e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperimento del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale» così invadendo la competenza propria del giudice preposto alla verifica di legittimità costituzionale delle leggi.

Inoltre rinterpretatio secundum constitutionem presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione «altra» sia «possibile», cioè, praticabile: differentemente, si creerebbe un vulnus alla certezza del diritto poiché anche dinanzi a norme «chiare» ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso.

Secondo questo Collegio il dato normativo non può prestarsi ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo, né può ritenersi applicabile, al caso di specie, il principio ricavabile dalla sentenza n. 387/99 della Corte costituzionale.

Come già osservato nelle precedenti ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionali innanzi citate, il giudizio previsto dall'art. 28, legge 20 maggio 1970 n. 300, infatti, ha la funzione esclusiva di reprimere la condotta antisindacale e, pertanto, oggetto del processo è la violazione del diritto dei lavoratori all'attività sindacale e allo sciopero, tant'è che il provvedimento conclusivo del rito (se positivo) comporta la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

Si tratta, inoltre, di una procedura attivata su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse. Ambito processuale del tutto differente da quello regolato dalla l. 92/12 in cui, invece, il procedimento ha ad oggetto un determinato rapporto di lavoro in un giudizio che vede confrontarsi parti legate da rapporto



negoziale, con un ambito di cognizione ben più ampio e complesso, in cui anche la conclusione del giudizio è aperta ad una variegata ricchezza di soluzioni giudiziali. Pertanto: nel primo rito, la pronuncia ha, di fatto, vocazione sanzionatoria e l'ambito di cognizione è limitato e ristretto cosicché non si assiste invero, a due fasi «in senso tecnico», ma ad una sanzione ed alla sua impugnazione. Da qui la sostanziale assimilabilità di quella fase ad un vero e proprio «grado» del giudizio. Quanto non accade nel rito *ex lege* 92/12. In questo caso, il procedimento resta unico ma scandito da due fasi in cui, nella prima, il rapporto di lavoro è oggetto di una pronuncia celere e ad istruttoria «approssimativa» che, se non soddisfacente a giudizio di una o entrambe le parti, viene accantonata per dare ingresso alla seconda (delle citate fasi) in cui il processo gode della pienezza dei rimedi, degli strumenti, dei tempi. La diversità ontologica tra i due riti è pure resa palese dal dettaglio di disciplina che assiste il procedimento *ex lege* 92/12 in cui, nei commi da 47 a 69, il Legislatore disciplina in modo dettagliato: fase sommaria, fase a cognizione piena, giudizio di appello procedimento di Cassazione. Deve pure essere rilevata la particolare singolarità del caso giudicato da Corte Cost. 387/1999: in quella fattispecie, infatti, erano state le sopravvenienze normative a creare una aporia nel formante legislativo originale. Si vuol segnalare che, nel sistema originario del procedimento di repressione della condotta antisindacale, era prevista una fase davanti al Pretore, il quale decideva in ordine alla richiesta di emissione del decreto ex art. 28 della legge n. 300 del 1970, ed una eventuale opposizione avanti al Tribunale. Successivamente, la struttura nata geneticamente con la previsione di due giudici diversi, era stata manipolata in conseguenza della riunificazione della competenza in capo al giudice monocratico. Da qui l'intervento della Consulta nel senso di ammettere spazi per una interpretazione *secundum constitutionem*» (così in particolare Tribunale Milano ord. 27 gennaio 2014 cit.).

Deve dunque concludersi, a parere di questo Collegio, che la necessità nel rito *ex lege* 92/12 che il giudice delle due fasi debba essere persona fisica diversa non possa desumersi da un ricorso a criteri interpretativi costituzionalmente orientati né dal richiamo ai principi affermati nella sentenza n. 387/99 della Corte costituzionale.

5. Sussistono tuttavia motivi rilevanti che inducono il Collegio a prospettare l'ipotesi di illegittimità costituzionale delle norme attinenti al rito stabilito dalla L. 92/12, così dando accesso alla valutazione della Corte costituzionale rispetto alle questioni sollevate dalla parte ricusante.

Deve invero darsi atto - come già rilevato - che gli esiti interpretativi innanzi riferiti non sono condivisi da parte della giurisprudenza di merito già espressasi sul punto (v. in particolare Corte d'appello di Milano, sent. 1577/13), che ha ritenuto invece applicabili i principi dettati dalla sent. 387/99 della Corte costituzionale con le conseguenti ricadute sia sui procedimenti in corso che sugli assetti ordinamentali ed organizzativi che tale interpretazione implica.

Possono dunque ritenersi sussistenti dubbi di costituzionalità quanto alla previsione di un giudice (persona fisica) unico nella struttura procedimentale contenuta nella L. 92/12, posto che essa - pur delineando una fase sommaria ed urgente e l'altra di piena cognizione, e quindi tecnicamente al di fuori della previsione di un «grado» di giudizio - sarebbe idonea a configurare, secondo parte della giurisprudenza, un rito che nella seconda fase in esso descritta può assumere valore impugnatorio con contenuto sostanziale di revisio *prioris instantiae*.

In tale prospettiva potrebbe fondatamente prospettarsi la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo dell'esclusione dell'imparzialità del giudice.

6. La questione appare senza dubbio rilevante, posto che - esclusa allo stato la ricorrenza dei presupposti per l'ipotesi di astensione obbligatoria oggetto dell'istanza di ricusazione - l'accertata non corrispondenza ai precetti costituzionali dell'art. 51 c.p.c. con l'art. 1, comma 51 L. 92/12 imporrebbe invece al Collegio l'accoglimento del ricorso della parte ricusante.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 87/153;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma 1, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51 L. 28 giugno 2012 n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (inteso come persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 41, comma 1 L. 92/12 che abbia già pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49 L. 92/12, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste.



Dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza sia notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Sigg.ri Presidente della Camera dei Deputati e Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 20 febbraio 2014.

Il Presidente: TAVASSI

14C00257

N. 170

*Ordinanza del 9 maggio 2014 emessa dal Tribunale - Sezione specializzata in materia di impresa di Milano
sul ricorso proposto da Gatto Ilaria*

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

IL TRIBUNALE DI MILANO

Ha emesso la seguente ordinanza nel ricorso per ricusazione ex art. 52 c.p.c. promosso nell'ambito della causa promossa dinanzi al giudice del lavoro da Ilaria Gatto nei confronti della Matteo Thun & Patners s.r.l.

1. Ilaria Gatto ha promosso ricorso ex art. 1, comma 48 L. 92/12 nei confronti della Matteo Thun & Patners s.r.l. al fine di ottenere l'accertamento della natura subordinata del lavoro da essa prestato e su tale presupposto la declaratoria di nullità del licenziamento intimato in forma orale in data 22 maggio 2013 con condanna della controparte al risarcimento del danno, ricorso respinto dal giudice cui esso era stato assegnato con ordinanza comunicata in data 14 gennaio 2014.

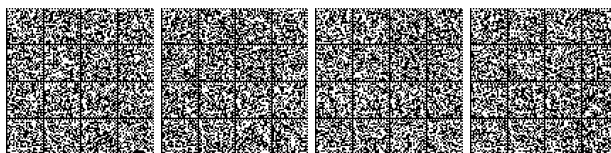
Avverso tale provvedimento la ricorrente ha promosso opposizione ai sensi dell'art. 1, comma 51 L. 92, chiedendone la revoca ed il relativo procedimento è stato assegnato per la trattazione al medesimo magistrato che aveva svolto la fase sommaria del procedimento. Invocando la sostanziale identità tra la natura del procedimento di cui alla L. 92/12 rispetto a quello disciplinato dall'art. 28 Stat. Lav., la ricorrente ha dedotto la sussistenza di un obbligo di astensione incombente sui giudice investito della relativa fase di opposizione quando abbia già deciso, come nel caso di specie, la prima fase sommaria del medesimo procedimento, in relazione all'ipotesi di cui all'art. 51, comma primo, n. 4) c.p.c.

Il giudice del procedimento ha provveduto a dichiarare la sospensione della causa ai sensi dell'art. 52, comma 3 c.p.c., trasmettendo il procedimento di ricusazione al Presidente del Tribunale per la decisione.

2. A sostegno della proposta ricusazione la ricorrente ha richiamato la sentenza n. 387/99 della Corte costituzionale, che, con riguardo al procedimento di cui all'art. 28 Stat. Lav., ha affermato che il giudizio di opposizione si caratterizza quale revisio prioris instantiae, che postula l'alterità del giudice dell'impugnazione il quale, in sede di gravame, si trova nella condizione di dover ripercorrere l'itinerario logico già seguito per giungere al provvedimento impugnato.

Vi sarebbe, secondo parte ricorrente, una sostanziale identità tra la natura del procedimento di cui alla L. 92/12 e quello disciplinato dall'art. 28 Stat. Lav., in presenza di analogie tra detti procedimenti e della comune natura di revisio prioris instantiae della sentenza emessa ai sensi dell'art. 1, comma 57 L. 92/12, che deve riesaminare la legittimità del licenziamento già valutata nella fase sommaria.

Sussisterebbe in tal modo nelle due fasi la medesima res iudicanda consistente nell'accoglimento o nel rigetto della domanda relativa all'impugnativa del licenziamento nelle ipotesi regolate dall'art. 18 Stat. Lav.



3. Pur nella consapevolezza della delicatezza della questione e della natura controversa del procedimento, questa Sezione del Tribunale di Milano si è già pronunciata su analoghi ricorsi per ricusazione, rigettando l'istanza.

Con l'ordinanza 21 novembre 2013 di questa sezione, si è affermato che non sussistono gli estremi di cui all'art. 51 n. 4 c.p.c., posto che tale norma prevede l'obbligo di astensione del giudice solo quando abbia conosciuto della controversia "in altro grado del processo o come arbitro". Una simile condizione non è ravvisabile laddove l'*iter* processuale sia articolato in una prima fase a cognizione sommaria, cui faccia seguito un'eventuale seconda fase di opposizione, in base ad uno schema che risulta comparabile a quello dei procedimenti di opposizione a decreto ingiuntivo, divisi fra una fase di cognizione sommaria e una fase a cognizione piena, ovvero assimilabile al procedimento cautelare seguito dal giudizio di merito a cognizione piena.

La fattispecie in esame non sembra discostarsi dai casi di cui già si è occupata la Corte di Cassazione, che ha avuto modo di evidenziare che l'emissione di provvedimenti di urgenza o a cognizione sommaria da parte dello stesso giudice chiamato a decidere il merito della causa costituisce una situazione ordinaria del giudizio che non determina un obbligo di astensione o una facoltà della parte di chiedere la ricusazione (Cass. n. 422/2006).

Tali principi interpretativi risultano conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 326/1997, alla quale era stata rimessa la questione di conformità dell'art. 51 n. 4 c.p.c. al dettato costituzionale. Con tale sentenza la Corte costituzionale, nell'interpretare l'espressione "altro grado del processo" di cui all'art. 51 n. 4 c.p.c., ha distinto la pluralità dei gradi di giudizio rispetto ad un *iter* processuale che si articola attraverso più fasi sequenziali nelle quali l'interesse posto alla base della domanda impone l'appagamento di esigenze di carattere conservativo, anticipatorio, istruttorio.

Sulla base del medesimo principio la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 n. 4 nella parte in cui non prevede l'obbligo di astensione dal pronunciare la sentenza per il giudice che in ordine al medesimo oggetto si sia già pronunciato con la richiesta di ordinanza ex art. 186 quater c.p.c. (C. Cost. 31.5.2000 n. 168).

Analogo orientamento era stato formulato con specifico riferimento alle ipotesi di opposizioni proposte davanti al giudice dell'esecuzione avverso atti esecutivi dallo stesso anteriormente adottati (v. Cass. n. 5510/2003). È stato infatti necessario un intervento legislativo per evitare che dette opposizioni possano essere trattate dal giudice che già abbia adottato atti esecutivi (art. 186-*bis* disp. att. c.p.c., inserito con legge 18 giugno 2009 n. 69).

Tali temi sono stati anche più recentemente riconsiderati dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha affermato l'inapplicabilità dell'art. 51 n. 4 c.p.c., richiamando i principi esposti, in ipotesi in cui il medesimo giudice del merito abbia già conosciuto del contenzioso, nel medesimo grado, adottando provvedimenti a cognizione sommaria o cautelare (v. SS.UU. Cass. n. 1783/2011, Cass. n. 18047/2008).

Come già osservato da altra decisione di questo Tribunale (ord. 4 aprile 2013, Pres. est. Bichi) e ribadito da altra decisione di questa medesima sezione (ord. 20 febbraio 2014, est. Marangoni), la proposta ricusazione muove da una ricostruzione del sistema processuale civile che, mutua principi elaborati nell'ambito degli istituti propri del processo penale, ove il giudice non può avere alcuna precognizione, anche nel medesimo grado di giudizio, del *thema decidendum*; principi incompatibili con il processo civile, nel corso del quale è devoluta al medesimo giudice la cognizione della medesima causa pretendi per l'adozione di provvedimenti cautelari, sommari o anticipatori. Si tratta al contrario di un valore perseguito (*cf.* art. 174 c.p.c.), costituendo detto valore, anche sotto il profilo funzionale, la condizione affinché possa operativamente esistere una giurisdizione civile, tendente al rispetto dei precetti costituzionali di cui agli artt. 97 e 111 Cost., avuto riguardo alla necessità di una ragionevole durata del processo.

Con le citate ordinanze è stato altresì rilevato che un processo che fosse trasferito da un giudice a un altro per l'adozione di qualsiasi provvedimento, non di tipo ordinario, comporterebbe — tenuto conto della serie di provvedimenti di natura decisoria e anticipatoria che è chiamato ad adottare il giudice del lavoro e, più in generale, il giudice civile (dalla concessione della provvisoria esecuzione, all'adozione di provvedimenti di urgenza e cautelari ante causam o in corso di causa, alla definizione della rilevanza e ammissibilità dei mezzi istruttori, all'emissione dei provvedimenti ex artt. 186-*bis* e segg. ecc.) - un'impossibile gestione dei ruoli e dell'Ufficio, sino al concreto pericolo dell'impossibilità dell'effettivo esercizio della giurisdizione.

Né tale conclusione parrebbe essere disattesa sul rilievo di una specificità del giudizio giuslavoristico, attraverso un'estensione dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella invocata sentenza n. 387/1999 in tema di applicazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. Infatti in quel caso la Corte ha esaminato l'ipotesi processuale di un reclamo, che si attegga come vera e propria impugnazione "con contenuto sostanziale di revisio prioris instantiae", ponendosi, quindi, nel concreto l'esigenza — espressamente evidenziata dalla Corte - di garantire l'alterità del giudice dell'impugnazione, essendo allo stesso demandato, con piena e identica cognizione, la valutazione del provvedimento reclamato.



Con le ordinanze menzionate di questo tribunale si è evidenziata la diversità di tale ipotesi rispetto a quella introdotta dall'art. 1 commi 48 e segg. L. cit.

In tale procedimento, infatti, si osserva, è prevista una fase sostanzialmente a cognizione sommaria, anche sotto il profilo istruttorio (il giudice "procede.... agli atti di istruzione indispensabili..."), cui segue un'eventuale fase oppositiva, che non parrebbe strutturarsi quale impugnazione dell'ordinanza emessa ex art. 1 comma 49, ma piuttosto determinare l'instaurazione di un giudizio ordinario di cognizione in materia di lavoro, la cui cognizione può estendersi ad ulteriori allegazioni, produzioni ed offerte probatorie.

In tale prospettiva il contenuto del comma 49, identico al I comma dell'art. 669-*sexies* c.p.c., che disciplina il processo cautelare uniforme, deporrebbe per la natura sommaria e cautelare della prima fase del procedimento in attesa di procedere agli accertamenti più approfonditi della fase a cognizione piena.

4. Sussistono tuttavia motivi rilevanti che inducono il Collegio a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme attinenti al rito stabilito dalla L. 92/12.

Deve invero darsi atto — come già rilevato - che gli esiti interpretativi innanzi riferiti non sono condivisi da parte della giurisprudenza di merito già espressasi sul punto (v. in particolare Corte d'appello di Milano, sent. 1577/13), che ha ritenuto invece applicabili i principi dettati dalla sent. 387/99 della Corte costituzionale, con le conseguenti ricadute sia sui procedimenti in corso che sugli assetti ordinamentali ed organizzativi che tale interpretazione implica.

La controversa natura del procedimento in oggetto, per la giurisprudenza prevalente, bifasico, delineando una fase sommaria ed urgente e l'altra di piena cognizione, e quindi tecnicamente al di fuori della previsione di un "grado" di giudizio, per altra giurisprudenza caratterizzato da due momenti, il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione, acquistando i caratteri essenziali di «altro grado del processo», comporta la necessità della rimessione alla Corte costituzionale, atteso che, in tale prospettiva, potrebbe fondatamente prospettarsi la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo dell'imparzialità del giudice.

6. La questione appare senza dubbio rilevante, posto che — esclusa allo stato la ricorrenza dei presupposti per l'ipotesi di astensione obbligatoria oggetto dell'istanza di ricsuzione — l'accertata non corrispondenza ai precetti costituzionali dell'art. 51 c.p.c. con l'art. 1, comma 51 L. 92/12 imporrebbe invece al Collegio l'accoglimento del ricorso della parte ricsuante.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 87/153;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma 1, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51 L. 28 giugno 2012 n. 92 (Disposizioni in Materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (inteso come persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 41, comma 1 L. 92/12 che abbia già pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49 L. 92/12, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste.

Dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza sia notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Sigg.ri Presidente della Camera dei Deputati e Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 17 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

dott. Paola Gandolfi, Presidente

dott. Pierluigi Perrotti, giudice

dott. Silvia Giani, giudice relatore

Il Presidente: GANDOLFI



N. 171

Ordinanza del 14 maggio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Comune di Napoli contro Regione Campania, Provincia di Napoli e Ministero per i beni e le attività culturali

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Previsione che la Regione disciplina con regolamenti di attuazione i procedimenti di formazione degli accordi di programma, del piano territoriale regionale, dei piani settoriali regionali, dei piani territoriali di coordinamento provinciale, dei piani urbanistici attuativi, dei regolamenti urbanistici edilizi comunali, dei comparti edificatori, nonché le modalità di stipula delle convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati - Esorbitanza dai limiti dell'autonomia statutaria, legislativa e regolamentare regionale che riserva al Consiglio regionale la disciplina della materia del governo del territorio - Illegittima delegificazione in materia di potestà legislativa concorrente.

- Legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16, art. 43-*bis*, introdotto dall'art. 2, comma 2, della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1.
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 5, 117, comma terzo, 121, comma secondo, e 123; Statuto della Regione Campania, art. 56, comma 4.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5777 del 2011, proposto da:

Comune di Napoli in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Giuseppe Tarallo, Fabio Maria Ferrati, con domicilio eletto presso Giuseppe Tarallo in Napoli, Avvocatura Municipale - p.zza S. Giacomo;

Contro Regione Campania, in persona del presidente p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Angelo Marzocchella, Rosaria Palma, con domicilio eletto presso Rosaria Palma in Napoli, via S.Lucia 81 /Avv.Ra Reg.;

Nei confronti di Provincia di Napoli, in persona del presidente p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Scetta, con domicilio eletto presso Luciano Scetta in Napoli, piazza Matteotti, 1;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro p.t. rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

Per l'annullamento del «regolamento di attuazione per il governo del territorio» del 4 agosto 2011, pubblicato sul B.U.R.C. n. 53 del 08/08/2011-artt. 1, comma 3 e 9, commi 2 e 3.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Campania e di Provincia di Napoli e di Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 aprile 2014 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

In punto di fatto deve essere premesso che la regione Campania, con la legge regionale numero 16 del 22 dicembre 2004, recante norme sul governo del territorio, ha disciplinato la tutela, gli assetti, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio, istituendo un sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica articolato a livello regionale, provinciale e comunale.

La suddetta legge è stata modificata con la legge regionale numero 1 del 5 gennaio 2011 mediante la quale, con l'art. 2, comma 2, nel testo della legge regionale numero 16 del 2004 sul governo del territorio, dopo l'articolo 43, è stato inserito l'articolo 43-*bis*, rubricato «regolamento di attuazione».

Tale articolo 43-*bis* dispone che, nel rispetto dei principi contenuti nella vigente normativa nazionale e regionale in materia di urbanistica, di edilizia e di procedimento amministrativo e in attuazione dei principi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *b*) e *c*) (principi di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, mediante la semplificazione dei procedimenti di programmazione e pianificazione; concertazione di tutti i livelli istituzionali con le



organizzazioni economiche e sociali e con le associazioni ambientaliste legalmente riconosciute) la Regione disciplina con un regolamento di attuazione i procedimenti di formazione degli accordi di programma, del piano territoriale regionale, dei piani settoriali regionali, dei piani territoriali di coordinamento provinciale, dei piani urbanistici comunali, dei piani urbanistici attuativi, dei regolamenti urbanistici edilizi comunali, dei comparti edificatori, nonché le modalità di stipula delle convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati, la disciplina dello sportello unico dell'edilizia, la disciplina dell'attività di vigilanza e la disciplina degli accertamenti di conformità delle opere edilizie abusive, istituti urbanistici tutti previsti dalla legge regionale 16 del 2004.

In applicazione del richiamato articolo 43-*bis*, la regione Campania ha emanato il regolamento di attuazione per il governo del territorio, numero 5 del 4 agosto 2011, pubblicato nel bollettino ufficiale regionale numero 53 dell'8 agosto 2011.

Il regolamento di attuazione disciplina, come previsto dall'articolo 43-*bis* della legge regionale 16 del 2004, i procedimenti amministrativi di formazione dei piani territoriali, urbanistici e di settore, previsti dalla legge regionale 16 del 2004, rinviando, per quanto riguarda la disciplina dello sportello unico dell'edilizia e degli accertamenti di conformità delle opere abusive, ad un ulteriore regolamento di attuazione in materia edilizia.

Con il ricorso indicato in epigrafe, il comune di Napoli, richiamato il carattere lesivo per gli interessi dell'Amministrazione comunale del regolamento regionale numero 5 del 2011, ne chiede l'annullamento. Con il primo motivo di impugnazione, il comune di Napoli deduce l'illegittimità del regolamento regionale per violazione dello statuto regionale e dell'articolo 123 della Costituzione, sollevando la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero 1 del 2011.

L'articolo 56 dello statuto della regione Campania, infatti, nel disciplinare la potestà regolamentare, al comma 4 così dispone: «nelle materie di competenza esclusiva della Regione, la legge regionale può autorizzare la giunta ad emanare regolamenti in materia già disciplinata con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari».

Il regolamento in delegificazione impugnato, intervenendo in una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione, quella del governo del territorio, violerebbe quanto previsto dallo statuto regionale all'articolo 56 comma 4.

L'emanazione del suddetto regolamento, in effetti, è stata autorizzata dalla legge regionale numero 1 del 2011, mediante l'inserimento dell'articolo 43-*bis* nella legge regionale 16 del 2004.

La norma della legge regionale che ha consentito la delegificazione in materia di governo del territorio (si tratta della norma recata dall'articolo 2 comma 2 della legge regionale 1 del 2011, che ha inserito nel testo della legge regionale numero 16 del 2004 il più volte richiamato articolo 43-*bis*) andrebbe, dunque, dichiarata incostituzionale, per violazione dello statuto regionale e, di conseguenza, dell'articolo 123 della Costituzione.

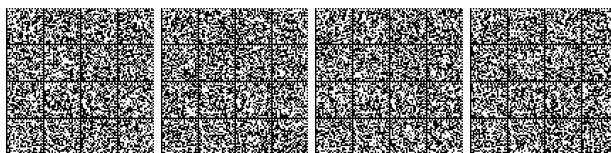
In via subordinata, il Comune chiede l'annullamento del regolamento impugnato per ulteriori motivi.

Con il 2° motivo deduce l'illegittimità dell'articolo 1, comma 3 del regolamento, che prevede la perdita di efficacia, dopo 18 mesi dall'entrata in vigore dei piani territoriali di coordinamento provinciale, di tutti i piani regolatori generali e programmi di fabbricazione vigenti. Tale disposizione sarebbe illegittima per violazione dell'articolo 44 comma 2 della legge regionale 16 del 2004, fissando un termine troppo breve per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali ai piani territoriali di coordinamento provinciale; inoltre, l'articolo 1 comma 3 del regolamento sarebbe illegittimo nella parte in cui prevede, in caso di mancata approvazione del piano urbanistico comunale entro 18 mesi dall'entrata in vigore del piano territoriale di coordinamento provinciale, l'intervento sostitutivo della provincia; il potere sostitutivo, nella fattispecie, sarebbe disciplinato in violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previste sufficienti garanzie minime per l'ente sostituito, in violazione degli articoli 118 e 120, comma 2, della Costituzione.

Con il 3° motivo il Comune deduce l'illegittimità dello stesso articolo 1 comma 3 del regolamento, nella parte in cui prevede che, alla scadenza dei 18 mesi di cui sopra, nei comuni privi di piano urbanistico comunale, si applica la disciplina di cui all'articolo 9 del decreto del presidente della Repubblica numero 380 del 2001, con conseguente blocco dell'attività edilizia, sia per i privati che per il Comune e compressione del diritto di proprietà, in violazione degli articoli 3, 42 e 97 della Costituzione.

Con il 4° motivo il Comune deduce un ulteriore profilo di illegittimità dell'articolo 1 comma 3 del regolamento, per violazione dell'articolo 11 della legge urbanistica numero 1150 del 1942, ai sensi della quale il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato.

Il 5° motivo di impugnazione è rivolto avverso la norma recata dall'articolo 9, comma 2 del regolamento che prevede che il piano strutturale del programma territoriale di coordinamento provinciale abbia valenza di piano di



valorizzazione paesaggistica; la norma sarebbe in contrasto con l'articolo 135 del decreto legislativo 42 del 2004 che assegna la valorizzazione paesaggistica alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

Con il 6° motivo si deduce la illegittimità dello stesso articolo 9 comma 2 anche per violazione dell'articolo 20 del testo unico degli enti locali che non assegna ai piani territoriali di coordinamento, adottati dalla provincia, alcuna valenza di valorizzazione paesaggistica; sarebbe stata violata anche la legge regionale numero 13 del 2008, di approvazione del piano territoriale regionale, che, nello stesso senso, non attribuisce valenza di valorizzazione paesaggistica ai piani territoriali di coordinamento provinciale; se così non fosse, anche quest'ultima legge andrebbe dichiarata incostituzionale, secondo il Comune ricorrente, per violazione dell'articolo 117 della Costituzione che attribuisce la tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali alla competenza concorrente di Stato e Regione.

Con il 7° motivo il Comune riconosce che la Regione aveva assegnato valenza di piano paesaggistico al piano territoriale di coordinamento provinciale già con la legge regionale numero 16 del 2004, all'articolo 18 comma 7. Tale norma, peraltro, equiparando uno strumento di pianificazione territoriale ad un piano paesaggistico, contrasterebbe con il principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica fissato dal decreto legislativo 42 del 2004. Di conseguenza, il Comune ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale anche dell'articolo 18, comma 7 della legge regionale numero 16 del 2004, per violazione dell'articolo 117 della costituzione.

Con l'8° motivo il Comune chiede l'annullamento dell'articolo 9 comma 3 del regolamento nella parte in cui si stabilisce il contenuto del piano territoriale di coordinamento provinciale, in quanto tale norma abiliterebbe la Provincia a compiere una vera e propria zonizzazione urbanistica, in lesione delle prerogative comunali e in conseguente violazione, non solo della normativa statale, con riferimento agli articoli 13 comma 1 e 19 del testo unico enti locali che stabiliscono le funzioni amministrative comunali, ma anche degli articoli 5 e 118 della Costituzione posti a tutela dell'autonomia comunale.

La provincia di Napoli si costituisce in giudizio per resistere al ricorso.

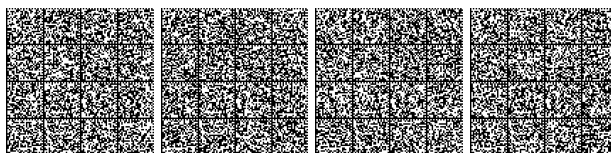
Anche la regione Campania si costituisce in giudizio, eccependo, in via preliminare, la irricevibilità del ricorso per tardività della notifica (il ricorso è stato pubblicato nel bollettino ufficiale regionale in data 8 agosto 2011, ma sarebbe stato notificato alla regione solo in data 18 novembre 2011); il ricorso sarebbe inammissibile, inoltre, per non essere state tempestivamente impugnate le delibere di giunta regionale numero 241 e numero 364, rispettivamente del 24 maggio 2011 e del 19 luglio 2011, atti prodromici al regolamento impugnato. Nel merito, il regolamento sarebbe legittimo, essendo state rispettate le norme sulla competenza e le norme generali regolatrici della materia. Anche l'esercizio del potere sostitutivo sarebbe conforme al principio di sussidiarietà e non sussisterebbe il lamentato blocco dell'attività edilizia, in caso di mancato adeguamento agli strumenti urbanistici provinciali, essendo applicabile l'articolo 9 del d.p.r. 380 del 2001 che non esclude tutte le possibilità di edificazione. Le funzioni attribuite alla Provincia sarebbero conformi all'articolo 19 del testo unico enti locali e all'articolo 114 della Costituzione.

Il Comune replica alle eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso rilevando che lo stesso è stato notificato l'11 novembre 2011, dovendo tenersi conto della data di spedizione dell'atto da notificare e non di quella in cui il destinatario ha ricevuto la notifica; le delibere di giunta regionale numero 241 e 364 del 2011, in quanto atti endoprocedimentali, preparatori alla emanazione del regolamento, non dovevano essere impugnate, a differenza del provvedimento lesivo, il regolamento stesso.

Il Collegio ritiene di poter superare agevolmente le eccezioni preliminari.

Innanzitutto il ricorso non può essere ritenuto tardivo, essendo stato notificato entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione del regolamento impugnato nel bollettino ufficiale regionale, intervenuta in data 8 agosto 2011. Tenuto conto della sospensione feriale dei termini processuali, il termine di decadenza per la proposizione del ricorso, pari a 60 giorni, ha iniziato a decorrere dal 16 settembre 2011, venendo a scadere il successivo 15 novembre. Al fine di valutare la tempestività della notificazione del ricorso, come è pacifico nella giurisprudenza, non deve essere preso in considerazione il giorno in cui la notificazione si è perfezionata per il destinatario, bensì la data in cui l'atto da notificare è stato spedito in plico raccomandato con avviso di ricevimento, ai sensi dell'articolo 1 della legge numero 53 del 1994. Nella fattispecie, la data del timbro postale dimostra che la spedizione della raccomandata è stata eseguita in data 11 novembre 2011, quindi prima della scadenza del termine.

Anche l'eccezione di inammissibilità non merita di essere apprezzata favorevolmente, atteso che nessuna norma processuale impone al ricorrente di impugnare, congiuntamente all'atto lesivo, gli atti preparatori dello stesso; deve ritenersi, dunque, ammissibile il ricorso avverso il regolamento regionale contestato anche in mancanza della impugnazione delle delibere regionali numero 214 del 24 maggio 2011 e numero 364 del 19 luglio 2011 con le quali la giunta regionale ha deliberato il regolamento prima clic venisse approvato dal consiglio regionale e definitivamente emanato dal presidente della giunta regionale.



Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Comune ricorrente con il primo motivo di ricorso è rilevante e non manifestamente infondata.

La rilevanza discende dal fatto che il regolamento contestato, reputato dal Comune lesivo della propria autonomia, trova il proprio fondamento nell'articolo 43-*bis* della legge regionale numero 16 del 2004, disposizione introdotta dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero 1 del 2011.

Come già esposto in punto di fatto, il suddetto articolo 43-*bis* ha delegificato i procedimenti di formazione di tutti gli strumenti urbanistici previsti nell'ordinamento regionale. Prima della novella introdotta dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero del 2011, infatti, tali procedimenti erano disciplinati con legge regionale. La norma della cui costituzionalità si dubita, invece, ha autorizzato la Regione a disciplinare quei procedimenti con regolamento di attuazione. Se fosse accertata, pertanto, l'illegittimità costituzionale della norma autorizzatrice, il regolamento impugnato dovrebbe essere annullato per illegittimità derivata, per cui la pretesa di parte ricorrente sarebbe pienamente soddisfatta.

Tanto premesso in ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità, il Collegio reputa, inoltre, che la questione non sia manifestamente infondata.

Ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, la materia del governo del territorio è compresa tra quelle di legislazione concorrente tra Stato e regioni; lo statuto regionale campano, d'altra parte, all'articolo 56, comma 4, consente la delegificazione nelle sole materie di competenza esclusiva della Regione; l'articolo 43-*bis* della legge regionale numero 16 del 2004, introdotto dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero 1 del 2011, prevedendo che la Regione disciplini con regolamento di attuazione i procedimenti di formazione dei piani e dei programmi urbanistici di tutti i livelli, consente all'Amministrazione regionale di disciplinare con regolamento i procedimenti di adozione e approvazione degli strumenti urbanistici, in aperto contrasto con la norma statutaria che non consentirebbe la disciplina regolamentare delle materie di legislazione concorrente.

L'emanazione di un regolamento di disciplina dei procedimenti in materia urbanistica, materia, come già rilevato, di legislazione concorrente, in palese violazione dello statuto regionale, sembra porsi, dunque, in indiretta violazione dell'articolo 123 della Costituzione, laddove è previsto che ciascuna Regione abbia uno statuto che determina i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della stessa. Considerato che lo statuto regionale campano, tra i principi di organizzazione, pone il principio per cui la delegificazione può essere autorizzata nelle sole materie di competenza legislativa esclusiva regionale, deve concludersi per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, per sospetto contrasto con l'art. 123 della Costituzione.

Il regolamento in questione appare porsi in diretto contrasto anche con l'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui comprende tra le materie di legislazione concorrente il governo del territorio e stabilisce che nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Seppure lo statuto regionale campano non riservasse alla legge la disciplina delle materie di legislazione concorrente, infatti, una riserva di legge in tal senso sembra potersi desumere da quanto disposto dal suddetto articolo 117 della Costituzione.

Infatti, nelle materie di competenza concorrente, laddove, cioè, già in radice è previsto il concorso di due leggi su altrettanti livelli (legislazione statale di principio e legislazione regionale di integrazione e attuazione) appare veramente difficile ipotizzare fenomeni delegificanti.

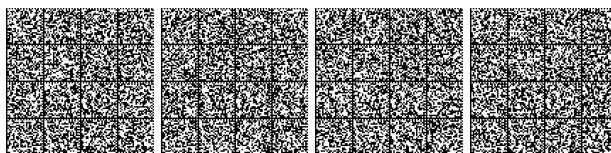
In questi casi, infatti, il ricorso all'istituto in esame, seppure fosse ammissibile, dovrebbe essere qualitativamente marginale, potendo operare solo in un ambito assolutamente residuale.

Eppure, in materia urbanistica, il procedimento di formazione di uno strumento di pianificazione territoriale costituisce un momento di estrema importanza, disciplinando la partecipazione dei cittadini e mettendo in evidenza i diversi interessi da contemperare, per cui l'aspetto procedimentale, in tale materia, non può essere relegato ad elemento di dettaglio, atteso che le modalità di formazione di uno strumento urbanistico assumono grande rilevanza per la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti.

Inoltre, nel caso di specie, il regolamento non si limita certamente a recare norme di mero dettaglio, ma contiene disposizioni concretamente significative, tra le quali, a titolo di esempio, può essere citata quella di cui all'articolo 1, comma 3, che prevede la decadenza automatica dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione vigenti, appena 18 mesi dopo l'entrata in vigore dei piani territoriali di coordinamento provinciale.

In applicazione del regolamento contestato, pertanto, tutti gli strumenti urbanistici comunali vigenti perderebbero efficacia se non adeguati, in un termine di dubbia congruità, ai nuovi piani di coordinamento provinciale.

Appare evidente la portata innovativa della norma controversa che, dunque, a maggior ragione, avrebbe richiesto di essere supportata da una fonte giuridica di rango primario.



Inoltre, considerato che il principio di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare, trova fondamento nell'articolo 5 della Costituzione, che riconosce la promozione delle autonomie locali tra i propri principi fondamentali e che la riserva al consiglio regionale della funzione legislativa nelle materie di competenza concorrente è prevista dall'articolo 121 comma 2, della Costituzione, deve ritenersi che la sostituzione, in materia di governo del territorio, della fonte legislativa con la fonte regolamentare possa essere in contrasto con i suddetti articoli 5 e 121, comma 2 della Costituzione.

Poiché, infine, il sistema delle fonti primarie è strettamente collegato al principio di rappresentanza, i parametri costituzionali da ultimo richiamati devono essere letti in combinato disposto anche con l'articolo 1, comma 2 della Costituzione in quanto la forma di esercizio del potere normativo prevista nella norma contestata, non essendo ancorata ad alcuna previsione costituzionale, appare finanche censurabile in relazione alla corretta espressione della sovranità popolare.

Ne discende, in conclusione, che deve essere sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43-bis della legge regionale 16 del 2004, introdotto dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero 1 del 2011, nella parte in cui, autorizzando la Regione a disciplinare con regolamento i procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici regionali, prevede la delegificazione di una materia di competenza legislativa concorrente, in violazione dell'articolo 56 comma 4 dello statuto regionale, ponendosi in contrasto con gli articoli 123, 117, comma 3, 121, comma 2, 5 e 1, comma 2 della Costituzione.

La decisione sui motivi del ricorso proposti in via subordinata deve essere rinviata alla soluzione della questione di legittimità costituzionale prospettata, dipendendo l'interesse a tale decisione dall'esito del giudizio di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima):

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43-bis della legge regionale numero 16 del 2004, disposizione introdotta dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale numero 1 del 2011, nella parte in cui consente che la Regione disciplini con un regolamento di attuazione i procedimenti di formazione degli accordi di programma, del piano territoriale regionale, dei piani settoriali regionali, dei piani territoriali di coordinamento provinciale, dei piani urbanistici comunali, dei piani urbanistici attuativi, dei regolamenti urbanistici edilizi comunali, dei comparti edificatori, nonché le modalità di stipula delle convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati, per contrasto con gli articoli 123, 117, comma 3, 121, commi 2, 5 e 1, comma 2 della Costituzione;

2. dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3. la presente ordinanza, a cura della Segreteria, sarà comunicata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 30 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente;

Paolo Corciulo, Consigliere;

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore.

Il Presidente: CESARE MASTROCOLA

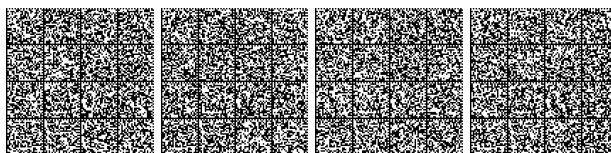
L'estensore: ANTONIO ANDOLFI

14C00259

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-043) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

