

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 16

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 aprile 2015

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. **59.** Sentenza 10 marzo - 16 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sanità pubblica - Regime autorizzatorio per l'esercizio di attività sanitarie da parte di strutture pubbliche e private - Riduzione delle prestazioni chirurgiche per le quali è richiesta l'autorizzazione obbligatoria.
 - Legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private" e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64), art. 1, comma 1.
 - Pag. 1
- N. **60.** Sentenza 10 marzo - 16 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Rifiuti (abbruciamento dei residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione e dalla potatura delle coltivazioni in legno) - Impiego pubblico (trasferimento nei ruoli organici della Regione anche del personale a tempo determinato appartenente dell'agenzia regionale ARBEA).
 - Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29.
 - Pag. 5
- N. **61.** Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Maggiori entrate derivanti dalla maggiorazione del contributo unificato per le controversie davanti alla giustizia amministrativa e quelle derivanti dal contrasto all'evasione fiscale - Acquisizione all'Erario con specifica destinazione.
 - Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 25, 28 e 299.
 - Pag. 9
- N. **62.** Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale - Acquisizione alle entrate dello Stato con specifica destinazione al finanziamento della riduzione della pressione fiscale.
 - Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), art. 1, comma 299.
 - Pag. 12
- N. **63.** Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Misure varie relative al patto di stabilità interno tra lo Stato e la Regione Sardegna.
 - Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64 - art. 11, comma 5-bis.
 - Pag. 14



N. 64. Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Consiglio regionale (poteri in regime di prorogatio) - Pianificazione paesaggistica (procedimento per la conformazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Piano Regionale Paesistico).

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), intero testo; medesima legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26, art. 2, commi 4 e 5, nel testo originario, antecedente alla modifica apportata dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica).

..... Pag. 18

N. 65. Sentenza 25 marzo - 17 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica - Maggiorazione del contributo, a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate derivanti dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 - art. 35, commi 4 e 5.

..... Pag. 24

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 (della Regione Puglia).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Incentivi a nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015, mediante esonero, per un periodo massimo di 36 mesi, dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro - Previsione che al finanziamento di tali incentivi si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC), che risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata utilizzabilità anche delle somme ricomprese nel Fondo di rotazione e impegnate fino al 31 dicembre 2014 - Introduzione di una norma retroattiva comportante la vanificazione degli impegni già assunti dalle amministrazioni regionali e/o locali - Mancato rispetto delle condizioni che secondo la Corte di giustizia europea devono ricorrere affinché possano porsi norme con carattere di retroattività - Violazione dei principi di ragionevolezza e del legittimo affidamento - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 122.

- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma. Pag. 29



- n. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 (della Regione Puglia).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposizione alle Province delle Regioni a statuto ordinario di divieti puntuali di specifiche voci di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata previsione di norme statali di dettaglio e conseguente violazione della competenza concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica” - Violazione dell’autonomia finanziaria, sotto il profilo della spesa, e dell’autonomia politico-amministrativa delle Province - Contrasto con la legge “organica” di attuazione del principio di pareggio del bilancio, con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio e con l’obiettivo della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL - Irragionevolezza - Lesione dell’autonomia finanziaria delle Province anche qualora i divieti censurati siano ritenuti compatibili con l’assetto delle competenze statali in materia di finanza pubblica scaturito dalla riforma costituzionale del 2012.

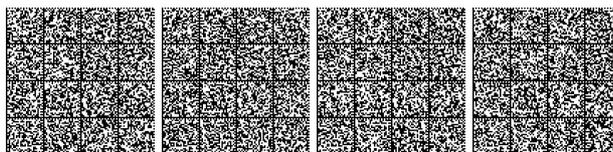
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 81, comma sesto, 117, comma terzo, e 119, commi primo e secondo; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lett. e); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 9, comma 5.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Divieto assoluto alle Province delle Regioni a statuto ordinario di acquisire personale in qualunque forma e tipo di lavoro - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di enti locali - Invasione della competenza legislativa regionale (residuale) in tema di organizzazione amministrativa delle Province - Macroscopica lesione dell’autonomia organizzativa e funzionale dei medesimi enti.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420, lett. c), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Divieto alle Province delle Regioni a statuto ordinario di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni afferenti alla gestione dell’edilizia scolastica, alla costruzione e gestione delle strade provinciali e alla tutela e valorizzazione dell’ambiente - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti che la legge statale può imporre all’indebitamento degli enti territoriali - Contrasto con la possibilità costituzionalmente attribuita ai medesimi enti di ricorrere all’indebitamento per finanziare “spese di investimento” indipendentemente dalla loro finalizzazione funzionale - Contrasto con la legge “organica” di attuazione del principio di pareggio del bilancio e con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio - Adozione di norme di dettaglio, anziché di “principi fondamentali” di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420, lett. a).
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 117, comma terzo, e 119, commi primo, secondo e sesto; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 2, lett. b); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 10, comma 1.



Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, in misura pari, rispettivamente, al 30 e al 50 per cento rispetto all'ammontare della spesa per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, nonché in misura del 30 per cento per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - In via subordinata: Esorbitanza dalla competenza statale a determinare i principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica" - Compromissione della discrezionalità legislativa delle Regioni afferente al riordino delle funzioni di area vasta nelle materie di propria competenza - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nonché del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Contrasto con la legge "organica" di attuazione del principio di pareggio del bilancio e con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi secondo e quarto; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lett. e); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 9, comma 5.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Individuazione del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello destinato alle procedure di mobilità, da effettuarsi entro novanta giorni secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Incidenza dei previsti termini e vincoli procedurali sulla potestà legislativa regionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 422.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Determinazione, con il supporto delle società *in house* delle amministrazioni centrali competenti, di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato e fissazione dei relativi criteri mediante il decreto ministeriale di cui all'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, da adottare entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Vincolo per il legislatore regionale di rispettare atti non legislativi (quali l'accordo e il decreto ministeriale succitati) - In via subordinata: Determinazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica mediante norme di rango *sub-legislativo*.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 423.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità - Obbligo di destinare, altresì, esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario - Previsione che, nonostante i detti obblighi, restano fermi i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, e che le assunzioni effettuate in violazione di tale normativa sono nulle - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata non riconducibilità delle previsioni censurate alla materia "ordinamento civile" - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Imposizione di vincoli di destinazione a risorse già presenti nei bilanci degli enti territoriali e relative a materie di loro competenza - Lesione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, nonché dell'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali e del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza sulla potestà di autoorganizzazione degli enti territoriali.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, primo comma, e 119, commi primo e quarto.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Disciplina della mobilità e della ricollocazione del personale soprannumerario di Province e Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

Pag. 36

- N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 (della Regione Marche).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le autorizzazioni per le infrastrutture ed insediamenti strategici di cui al comma 1, nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, incluse quelle previste all'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, limitatamente agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'art. 52 del Codice della navigazione, d'intesa con le Regioni interessate - Previsione, in caso di mancata intesa, del ricorso alla procedura di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239/2004, caratterizzata dall'invito rivolto alle Regioni dal Ministro dello sviluppo economico, a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni ed in caso di ulteriore inerzia delle Regioni mediante rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede in merito entro sessanta giorni dalla rimessione con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di porti e aeroporti e di governo del territorio - Lesione del principio di sussidiarietà - Lesione del principio di leale collaborazione per il superamento unilaterale della mancata intesa con la Regione interessata, anche quando la stessa dipende da divergenze sostanziali tra le parti, anziché da mera inerzia.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Attribuzione al Ministero dello sviluppo economico del compito di predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Previsione della previa intesa con la Conferenza unificata per le sole attività sulla terraferma - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e in materia di governo del territorio - Lesione del principio di sussidiarietà - Lesione del principio di leale collaborazione per il superamento unilaterale della mancata intesa con la Regione interessata, anche quando la stessa dipende da divergenze sostanziali tra le parti, anziché da mera inerzia.

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118. Pag. 48

N. 5. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 26 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Confessioni religiose - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Deliberazione del Consiglio dei ministri di diniego alla richiesta di apertura delle trattative formulate dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti - Sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi di giurisdizione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la decisione del Consiglio di Stato che, in riforma della favorevole sentenza del Tar per il Lazio recante declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto assoluto di giurisdizione, aveva affermato la sindacabilità del giudice amministrativo della suddetta deliberazione del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri - Denunciato illegittimo esercizio del potere giurisdizionale - Affermata natura delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. quali atti non amministrativi ma politici preordinati all'emanazione della legge regolatrice dei rapporti tra Stato e le confessioni religiose - Insussistenza di qualsivoglia obbligo giuridico da parte del Governo di avviare le relative trattative, dovendosi qualificare il diniego del Consiglio dei ministri quale atto espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo con riferimento al fenomeno religioso - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

– Sentenza della Corte di cassazione - Sezioni Unite Civili del 28 giugno 2013, n. 16305.

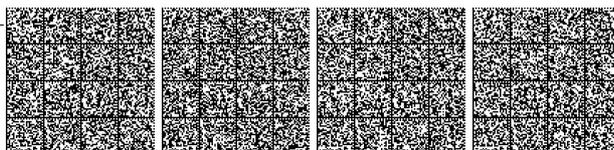
– Costituzione, artt. 8, comma terzo, 92 e 95; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, comma 3, lett. d); regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, art. 31, ora art. 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Pag. 55

N. 56. Ordinanza del Tribunale di Roma del 30 ottobre 2014

Impiego pubblico - Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni - Presidenza del Consiglio dei ministri - Prevista cessazione entro il 1° novembre 2012 di tutti gli incarichi in corso a quella data, di prima e seconda fascia conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (spoils system) - Violazione del principio di uguaglianza per l'automaticità della cessazione degli incarichi senza garanzie procedurali - Violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 2, comma 20.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 98. Pag. 60



N. 57. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 28 maggio 2014

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa a tutte le liquidazioni ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative a prestazione dell'opera di difensore di ufficio o di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato già interamente compiute prima dell'entrata in vigore delle nuove norme - Denunciata previsione di una norma retroattiva comportante ingiustificate disparità di trattamento.

– Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607 [secondo periodo].

– Costituzione, art. 3.

[Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore (nella specie, del difensore d'ufficio) - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Denunciata inadeguatezza del trattamento giuridico previsto - Disparità di trattamento - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

– Costituzione, artt. 3, 35 e 36].....

Pag. 64

N. 58. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 12 gennaio 2015

Processo penale - Misure cautelari personali - Procedimento applicativo - Previsione che le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero che presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda - Interpretazione della Corte di cassazione consolidatasi come diritto vivente - Possibilità per il pubblico ministero di presentare a fondamento della richiesta cautelare elementi diversi da quelli utilizzabili dal giudice che procede secondo le disposizioni regolative del procedimento o della fase del procedimento penale di cognizione in corso di svolgimento - Possibilità per il giudice del dibattimento di utilizzare in funzione decisoria sulla richiesta cautelare elementi diversi da quelli legittimamente acquisiti nel dibattimento - Contrasto con i principi del giusto processo e della imparzialità del giudice - Violazione del principio di non colpevolezza e del principio di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dei trattamenti giuridici.

– Codice di procedura penale, art. 291.

– Costituzione, artt. 3, 27 e 111, comma secondo.

Pag. 72

N. 59. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bari del 23 dicembre 2014

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Concessione per il delitto di cui all'art. 609-*quinquies* cod. pen. (corruzione di minorenni) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Mancata equiparazione al delitto previsto dall'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), qualora risulti applicata la circostanza attenuante dei casi di minore gravità, in ordine al quale non è richiesta la preventiva osservazione scientifica della personalità - Violazione del principio di uguaglianza.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.

– Costituzione, art. 3.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Concessione per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Applicabilità della disposizione anche nel caso di condanna per il delitto di cui all'art. 609-*quinquies* cod. pen. (corruzione di minorenni) ritenuto, alla luce della pena inflitta dal giudice della cognizione, di minore gravità - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.

– Costituzione, art. 27.....

Pag. 83



N. 60. Ordinanza del Tribunale di Udine del 5 gennaio 2015

Previdenza - Pensioni corrisposte dall'INPS - Calcolo delle pensioni ai superstiti di assicurati deceduti anteriormente ai 57 anni d'età - Attualizzazione del coefficiente di trasformazione ai nuovi limiti d'età pensionabile in vigore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevole riduzione dell'entità del trattamento pensionistico ai superstiti - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

– Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 14.

– Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo.

Pag. 87

N. 61. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna del 27 novembre 2014

Impiego pubblico - Avvocati dello Stato - Trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento - Riduzione fino al 31 ottobre 2014 - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed incidenza sul legittimo affidamento - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per inattuabilità del preteso ricambio generazionale attesi i tempi tecnici per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione di nuovi Avvocati dello Stato - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000.

Pag. 89



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 59

Sentenza 10 marzo - 16 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Regime autorizzatorio per l'esercizio di attività sanitarie da parte di strutture pubbliche e private - Riduzione delle prestazioni chirurgiche per le quali è richiesta l'autorizzazione obbligatoria.

- Legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante “Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private” e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64), art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante “Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private” e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 giugno 2014, depositato in cancelleria il 1° luglio 2014 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 giugno 2014, ricevuto il successivo 30 giugno e depositato il 1° luglio 2014 (iscritto al n. 47 del registro ricorsi del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante “Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private” e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64).



Premette il ricorrente che l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 32 del 2007 assoggettava ad autorizzazione «gli studi medici, odontoiatrici e delle professioni sanitarie di cui al comma 1 dell'art. 8-ter, D.Lgs. 229/99 ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale elencate in Allegato B4 - Lista procedure chirurgiche eseguibili in regime ambulatoriale - della L.R. 23 giugno 2006, n. 20 - Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione - ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un concreto rischio per la sicurezza del paziente ai sensi del comma 1 dell'art. 8-ter del D.Lgs. n. 229/1999». Per effetto della modifica introdotta, con la disposizione censurata, nell'art. 2, comma 1, lettera e), della legge reg. n. 32 del 2007 le parole «elencate in Allegato B4 - Lista procedure chirurgiche eseguibili in regime ambulatoriale - della L.R. 23 giugno 2006, n. 20 - Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione», sono state sostituite con le parole «elencate nell'allegato A che forma parte integrante della presente legge».

1.1.- Espone l'Avvocatura generale dello Stato che, come si evince dal confronto tra i due elenchi, nel nuovo «allegato A» non figura un ventaglio di delicate ed invasive prestazioni chirurgiche - quali la chirurgia plastica e l'odontoiatria - contemplate nel precedente «Allegato B4», con la conseguenza che gli studi professionali che erogano dette prestazioni vengono ad essere esonerati dall'autorizzazione prevista dall'art. 2 della legge reg. n. 32 del 2007.

Ne consegue, ad avviso della difesa erariale, che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 21 del 2014 si pone in contrasto con i principi fondamentali volti ad assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure di cui all'art. 8-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dunque viola l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo dalla competenza concorrente regionale in materia di tutela della salute.

1.2.- Aggiunge il ricorrente che con le sentenze n. 150 e n. 245 del 2010 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni regionali - rispettivamente l'art. 3 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), e l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private») - le quali prevedevano l'esclusione del regime dell'autorizzazione per gli studi medici e per gli studi odontoiatrici privati che non intendevano chiedere l'accreditamento istituzionale. Dette disposizioni sono state ritenute in contrasto con il principio fondamentale espresso dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, in base al quale tutti gli studi medici e odontoiatrici, ove attrezzati per erogare «prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero procedure diagnostiche o terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente», devono essere autorizzati previa verifica del possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume un ruolo preminente per garantire l'idoneità e la sicurezza delle cure (sentenza n. 245 del 2010).

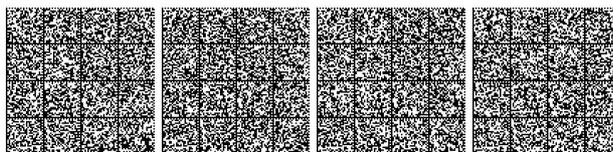
La disposizione censurata, conclude la difesa dello Stato, è finalizzata ad eludere il disposto della sentenza n. 245 del 2010 in quanto il legislatore regionale, se da un lato ripristina la previsione dell'autorizzazione per gli studi privati medici e odontoiatrici, circoscrive tale obbligo solo a specifiche prestazioni, attuando «un tale restringimento dell'ambito di applicazione dell'istituto autorizzativo, ancorché formalmente ripristinato, da svuotarne quasi del tutto l'efficacia».

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

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private» e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64).

1.1.- Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 21 del 2014 nella parte in cui - modificando l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge reg. n. 32 del 2007 - sostituisce la lista delle procedure chirurgiche eseguibili in regime ambulatoriale di cui all'«Allegato B4» della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure



per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione) con il nuovo elenco di cui all'«allegato A», viola l'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione regionale, prosegue la difesa erariale, esonerando dall'autorizzazione prevista dall'art. 2 della legge reg. n. 32 del 2007 gli studi professionali che erogano le prestazioni non più comprese nell'elenco, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute volti ad assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure di cui all'art. 8-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

2.- La questione è fondata.

2.1.- L'art. 2, comma 1, lettera e), della legge reg. n. 32 del 2007, modificato dalla disposizione impugnata, detta - nel quadro della disciplina statale di riordino della materia sanitaria di cui al d.lgs. n. 502 del 1992 - il regime autorizzatorio per l'esercizio di attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private.

In particolare, l'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 - inserito dall'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419) e poi così modificato dall'art. 8 del d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254 (Disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, per il potenziamento delle strutture per l'attività libero-professionale dei dirigenti sanitari) - assoggetta ad autorizzazione (comma 1) gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie eroganti prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un concreto rischio per la sicurezza del paziente (comma 2), previa verifica del possesso dei requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi stabiliti con atto di indirizzo e coordinamento, sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 8, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992 (comma 4). La disciplina richiamata contempla, tra i principi e criteri direttivi, il perseguimento degli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione definiti dal Piano sanitario nazionale, l'idoneità delle strutture e delle attrezzature, nonché l'obbligo di controllo della qualità delle prestazioni erogate. L'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 in esame riconosce «[...] alle regioni e alle province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera», ed, in particolare, «[...] la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute [...]».

2.2.- Per quanto concerne l'ambito materiale nel quale si colloca la normativa regionale in scrutinio, questa Corte ha evidenziato come «la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)» (sentenza n. 292 del 2012, e, nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2012). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le scelte del legislatore regionale devono svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato (sentenze n. 162 del 2004 e n. 282 del 2002, ordinanza n. 323 del 2010).

2.3.- La previgente normativa abruzzese dettata dall'art. 2, comma 1, lettera e) della legge reg. n. 32 del 2007 si poneva, per ciò che riguardava il perimetro delle prestazioni sanitarie cui si rivolgeva, nel solco della disciplina statale in quanto per gli studi medici, odontoiatrici e delle professioni sanitarie richiedeva l'autorizzazione in relazione a numerose attività sanitarie elencate nell'«Allegato B4» della legge reg. n. 20 del 2006, riconducibili - anche in base al dato testuale (prestazioni di chirurgia ambulatoriale e procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un concreto rischio per la sicurezza del paziente) - alle categorie previste dall'art. 8-ter, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999. Di contro, come denunciato dal ricorrente, l'ambito di applicazione dell'autorizzazione obbligatoria è stato circoscritto dall'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 21 del 2014, che ha espunto dall'elenco una serie di prestazioni eseguibili in regime ambulatoriale, tra cui gli interventi di chirurgia plastica della palpebra, numerosi interventi dentali e ortodontici, e la gengivoplastica.

Nel ridurre il novero delle prestazioni chirurgiche per le quali gli studi medici ed odontoiatrici sono tenuti a munirsi di autorizzazione obbligatoria, la disciplina regionale censurata si pone in contrasto con gli artt. 8 e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali, come affermato da questa Corte, «stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie» (sentenza n. 292 del 2012) ed esprimono principi fondamentali nella materia «tutela della salute» (sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

2.4.- Non può, altresì, essere sottaciuto che, come rappresentato dalla difesa dello Stato, di questioni analoghe a quella in scrutinio si è occupata questa Corte nei giudizi di legittimità costituzionale definiti con le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010.

In particolare, con la prima pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 26 settembre 2009, n. 19 (Integrazioni alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante «Norme generali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private»), la quale escludeva dal regime dell'autorizzazione gli studi privati medici



ed odontoiatrici che non intendessero chiedere l'accreditamento istituzionale. Con la sentenza n. 150 del 2010 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 23 dicembre del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), che prevedeva l'esclusione dal regime dell'autorizzazione per gli studi medici e per gli studi odontoiatrici privati non aperti al pubblico. In ambedue le occasioni questa Corte ha ribadito che disattende i principi fondamentali dettati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, l'intervento del legislatore regionale che esclude la necessità dell'autorizzazione volta ad «assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure» (sentenza n. 150 del 2010).

3.- La riconduzione della disciplina interposta evocata dal ricorrente ai principi fondamentali nell'alveo dei quali deve svolgersi la potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute è avvalorata, sul piano sistematico, dal dettato dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce che «Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» e fa da cornice agli artt. 8 e 8-ter del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, che esprimono, come si è detto, il principio dell'obbligatorietà dell'autorizzazione per gli studi medici e odontoiatrici che erogano prestazioni di chirurgia ambulatoriale o procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità.

3.1.- Può dunque affermarsi che la normativa statale di riferimento - nel tracciato applicativo desunto dalle richiamate pronunce di questa Corte - configura la disciplina di principio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie in riferimento non soltanto alla tipologia delle strutture ma anche alle caratteristiche intrinseche delle prestazioni (di chirurgia ambulatoriale, diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità, a rischio di sicurezza per il paziente), pur se erogate da soggetti - quali gli studi medici e odontoiatrici attrezzati - diversi dalle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Così individuati l'ambito di applicabilità e la finalità dell'autorizzazione in esame è evidente come, con la disposizione censurata, la Regione Abruzzo ne abbia conformato il regime in termini più restrittivi rispetto alle previsioni di principio dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, escludendovi una serie di prestazioni in relazione alle quali non è ipotizzabile il venir meno dei livelli essenziali di garanzia previsti dal legislatore statale in ordine alla qualità e sicurezza delle cure ed all'idoneità delle dotazioni tecniche e strumentali.

Con l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 21 del 2014 il legislatore regionale ha dunque attuato una scelta autonoma non consentita, poiché in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, non rispettando, in tal modo, i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private" e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 60

Sentenza 10 marzo - 16 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Rifiuti (abbruciamento dei residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione e dalla potatura delle coltivazioni in legno) - Impiego pubblico (trasferimento nei ruoli organici della Regione anche del personale a tempo determinato appartenente dell'agenzia regionale ARBEA).

– Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 giugno-2 luglio 2014, depositato in cancelleria il 3 luglio 2014 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 30 giugno 2014, ricevuto dalla resistente il 2 luglio 2014, depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 luglio 2014 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *l*) ed *s*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente ha anzitutto censurato l'art. 10, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 - che contiene una serie di modifiche agli artt. 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13 (Norme per la protezione dei boschi dagli incendi) -, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost.

Mentre l'art. 10, comma 1, non impugnato, ha introdotto, nell'art. 7, comma 1, lettera *m*), della legge reg. Basilicata n. 13 del 2005, il divieto di eliminare mediante abbruciamento i residui vegetali, così come definiti dall'art. 184, commi 2, lettera *e*), e 3, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), d'ora



in poi «codice dell'ambiente», il comma 2 del medesimo art. 10, oggetto invece di impugnazione al pari dei due commi successivi, ha modificato l'art. 7, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Basilicata n. 13 del 2005, includendo, tra le deroghe ammesse (valide solo dall'alba al tramonto e nelle giornate senza vento), anche la seguente fattispecie: «l'eliminazione mediante abbruciamento dei residui vegetali, provenienti dai lavori di forestazione eseguito da idoneo personale addetto al settore forestale, in esecuzione[e] di Piani di Forestazione nel rispetto di quanto previsto dal successivo art. 8 comma 8».

I successivi commi 3 e 4 del medesimo art. 10 hanno apportato altrettante novelle all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 13 del 2005, rispettivamente modificando il comma 3 e introducendo il comma 8. In particolare, l'art. 10, comma 3, consente di bruciare i residui della potatura delle coltivazioni legnose e dei complessi boscati, ivi compresi quelli derivanti dagli interventi di spalcatura, purché nel rispetto di una serie di condizioni: ossia, se disposti in cumuli e in aree sgombre da piantagioni e distanti dai boschi e solo per esigenze di carattere fitosanitario al fine di eliminare fonti di diffusione di organismi nocivi per le piante e per l'uomo, nonché nei casi in cui l'accumulo di tale materiale possa provocare un rischio per l'innescò di incendi. L'art. 10, comma 4, pone invece una serie di condizioni, a tutela della salute e dell'ambiente, alle quali deve sottostare la combustione dei residui vegetali in esecuzione degli interventi previsti nei piani di forestazione: attinenti l'orario (dal sorgere del sole fino alle ore 10), lo spegnimento in caso di vento o altre condizioni di pericolosità sopravvenute, la larghezza dell'area da destinare alla bruciatura (almeno 3 metri privi di vegetazione), la presenza di personale idoneo, le dimensioni dei cumuli (al massimo pari a 3 metri steri ad ettaro al giorno), la previa comunicazione al Corpo forestale dello Stato (almeno 24 ore prima dall'inizio dell'attività).

Il ricorrente ha quindi richiamato la disciplina contenuta nel codice dell'ambiente, e in particolare negli artt. 183, comma 1, lettera *a*), 184, comma 4, lettera *e*), 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*). Da tale disciplina ha ricavato che i residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione e i residui della potatura delle coltivazioni legnose e dei complessi boscati, oggetto della disciplina impugnata, non sarebbero qualificabili come sottoprodotti, in quanto la nozione di sottoprodotto di cui all'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente si incentrerebbe sulla certezza di un riutilizzo nel corso di un processo di produzione (in proposito il ricorrente richiama la decisione della Corte di giustizia CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, punti n. 44 e n. 45); né tanto meno potrebbero ritenersi esclusi dal campo di applicazione della parte IV del codice dell'ambiente, relativa ai rifiuti, in quanto l'esclusione prevista dall'art. 185, comma 1, lettera *f*), di tale codice si baserebbe sul successivo utilizzo mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente e non mettano in pericolo la salute umana (è richiamata la medesima sentenza della Corte di giustizia, al punto n. 32). Ne discenderebbe, sempre nella ricostruzione proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, che i materiali in questione costituirebbero - salvo il caso di un loro riutilizzo nei termini di cui agli artt. 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*), del codice dell'ambiente - veri e propri rifiuti e andrebbero assoggettati alle prescrizioni di cui alla parte IV del codice dell'ambiente, e in particolare agli artt. 179, comma 1, e 182 di tale codice.

Poiché con queste disposizioni il legislatore statale ha puntualmente recepito le direttive comunitarie in materia di rifiuti (da ultimo, la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), le impugnite norme regionali violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., laddove richiede che la potestà legislativa statale e regionale sia esercitata nel rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»; e altresì, in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal momento che la disciplina dei rifiuti afferirebbe alla materia della tutela dell'ambiente, rientrante nella legislazione esclusiva dello Stato, nell'ambito della quale le Regioni non possono legiferare, neppure in via sussidiaria, apportando deroghe alle norme statali (si richiama la sentenza n. 249 del 2009 di questa Corte).

1.2.- Relativamente all'art. 29 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014, il ricorrente ha osservato che tale articolo modifica l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 aprile 2014, n. 4 (Riorganizzazione delle funzioni regionali in materia di erogazioni comunitarie in agricoltura), estendendo anche al personale a tempo determinato, purché nei ruoli di altra pubblica amministrazione, il trasferimento nei ruoli organici della Regione Basilicata (o degli altri enti strumentali da essa dipendenti) del personale dell'Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura (d'ora in poi «ARBEA»), trasferimento che originariamente era stato previsto per il solo personale a tempo indeterminato della medesima Agenzia, soppressa in applicazione della legge reg. Basilicata n. 4 del 2014.

Il ricorrente ha censurato questa disposizione per violazione anzitutto dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), laddove dispone che le amministrazioni pubbliche possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica, in servizio presso altre amministrazioni, i quali facciano domanda di trasferimento. A questo fine, l'Avvocatura generale dello Stato ha richiamato quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 324 del 2010, secondo cui la disciplina



dell'istituto della mobilità volontaria rientra nella materia di rapporti di diritto privato, in quanto essa si configura come una fattispecie di cessione del contratto, che è negozio tipico disciplinato dagli artt. 1406 e seguenti del codice civile.

Inoltre, sempre ad avviso del ricorrente, l'impugnato art. 29 sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., laddove enunciano i principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, dal momento che esso disporrebbe l'inquadramento nei ruoli regionali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato di personale assunto a tempo determinato che non ha superato un pubblico concorso.

In terzo luogo, la disposizione impugnata violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riserva allo Stato i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non rispetterebbe le disposizioni sui vincoli di assunzione di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, richiamandosi, a supporto, la sentenza n. 148 del 2012 di questa Corte.

In quarto e ultimo luogo, l'art. 29 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 contrasterebbe con "il principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 81, 3° comma, Cost.," in quanto non prevedrebbe che il trasferimento del personale sia accompagnato dal trasferimento delle relative risorse finanziarie.

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

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 2, 3 e 4, e 29 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo relativamente sia al primo comma, sia al secondo comma, lettere *l*) ed *s*), sia al terzo comma. La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

2.- L'art. 10, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 è censurato nella parte in cui, modificando gli artt. 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13 (Norme per la protezione dei boschi dagli incendi), consente, a determinate condizioni, l'eliminazione mediante abbruciamento dei residui vegetali, inclusi quelli provenienti dall'attuazione dei piani di forestazione e dalla potatura dei complessi boscati.

2.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto violerebbe la normativa sullo smaltimento dei rifiuti contenuta negli artt. 183, 184, 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e nella direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

2.2.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di esprimersi recentemente su leggi di altre Regioni recanti disposizioni simili, e approvate nel medesimo periodo di tempo. Essa ha giudicato non fondate analoghe censure (sentenze n. 38 e n. 16 del 2015), ritenendo che la disciplina dell'abbruciamento di residui vegetali rientri nella materia dell'agricoltura, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte ha affermato tale principio anche a prescindere dall'intervento del legislatore statale che - nel nuovo art. 182, comma 6-*bis*, introdotto nel codice dell'ambiente con l'art. 14, comma 8, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 - ha esplicitato che «le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera *f*), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti». Nei precedenti sopra citati, infatti, questa Corte ha ritenuto - in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione (*ex plurimis*, terza sezione penale, sentenza 7 marzo 2013, n. 16474; e sentenza 7 gennaio 2015, n. 76) - che tanto l'art. 185, comma 1, lettera *f*), del codice dell'ambiente, quanto le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE consentivano, anche prima della ricordata introduzione del comma 6-*bis* nell'art. 182 del codice dell'ambiente, di



annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, in quanto pratica ordinariamente applicata in agricoltura e nella selvicoltura. Di conseguenza, il legislatore regionale è legittimamente intervenuto in tale ambito, trattandosi di una disciplina che rientra nella materia dell'agricoltura, riconducibile alle competenze di carattere residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 283 e n. 12 del 2004).

I medesimi principi conducono a dichiarare non fondate le censure riferite all'art. 10, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014, i quali, nel consentire a determinate condizioni l'attività di abbruciamento dei rifiuti vegetali, contengono una disciplina che per taluni profili risulta persino più restrittiva rispetto a quella disposta dalle leggi regionali precedentemente giunte all'attenzione della Corte costituzionale e che già hanno superato il vaglio di costituzionalità.

3.- L'art. 29 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 è censurato nella parte in cui, modificando l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 aprile 2014, n. 4 (Riorganizzazione delle funzioni regionali in materia di erogazioni comunitarie in agricoltura), dispone il trasferimento nei ruoli organici della Regione Basilicata o degli altri enti strumentali da essa dipendenti anche del personale a tempo determinato appartenente all'ARBEA (Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura), purché nei ruoli di altra pubblica amministrazione. Tale disposizione violerebbe, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., laddove affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», in quanto contrasterebbe con la disciplina sulla mobilità nel pubblico impiego contenuta nell'art. 30, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); in secondo luogo, gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto comporterebbe l'immissione nei ruoli della Regione a tempo indeterminato di personale assunto a tempo determinato e che non ha superato un pubblico concorso; in terzo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con i principi di coordinamento della finanza pubblica sui vincoli di assunzione nel pubblico impiego di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; in quarto ed ultimo luogo, l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto non prevedrebbe che il trasferimento del personale sia accompagnato dal trasferimento delle relative risorse finanziarie.

3.1.- La questione è inammissibile.

Il ricorrente muove dal presupposto che l'impugnato art. 29 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014 configuri una forma di mobilità del personale pubblico o, alternativamente, di stabilizzazione di personale assunto, senza concorso a tempo determinato, presso l'ARBEA. Le censure, che peraltro si sviluppano in poche succinte righe dell'atto introduttivo del presente giudizio, non tengono conto in alcun modo del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, la quale modifica l'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2014, che dispone lo scioglimento di una agenzia regionale, l'ARBEA appunto, con contestuale trasferimento delle relative funzioni alla Regione, nonché del personale, del patrimonio e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi già facenti capo all'Agenzia. Ai sensi dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2014, infatti, la Regione «subentra in tutte le posizioni attive e passive facenti capo ad ARBEA, nei rapporti di lavoro in essere, nonché nelle componenti patrimoniali, così come presenti nell'inventario dei beni dell'ente». L'impugnato art. 29 deve perciò essere inquadrato nell'ambito del trasferimento di attività dalla disciolta Agenzia alla Regione, previsto e disciplinato dall'art. 31 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (si veda per una ipotesi analoga la sentenza n. 226 del 2012), mentre il richiamato parametro interposto - l'art. 30 del medesimo decreto legislativo, relativo alla mobilità volontaria del personale pubblico tra amministrazioni diverse - risulta del tutto inconferente. Inoltre, il ricorso non dà conto in alcun modo del fatto che due dei parametri interposti invocati sono stati oggetto di interventi modificativi, in particolare ad opera del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, entrato in vigore dopo la deliberazione del ricorso da parte del Consiglio dei ministri, ma anteriormente alla data in cui il ricorso è stato sottoscritto e inviato per la notifica. Anche sotto questo profilo, dunque, le censure non appaiono supportate da sufficiente ed adeguata motivazione. Ne risulta l'inammissibilità della questione di legittimità, per erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2014, sentenza n. 114 del 2013 e ordinanza n. 174 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7 (Collegato alla Legge di bilancio 2014-2016), promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 7 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150060

N. 61

Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Maggiori entrate derivanti dalla maggiorazione del contributo unificato per le controversie davanti alla giustizia amministrativa e quelle derivanti dal contrasto all'evasione fiscale - Acquisizione all'Erario con specifica destinazione.

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 25, 28 e 299.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 25, 28 e 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati, rispettivamente, il 25 febbraio-4 marzo e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 4 e il 5 marzo 2013, ed iscritti ai nn. 30 e 35 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Michele Costa e Cristina Bernardi per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 25 febbraio-4 marzo 2013, e depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 (iscritto al n. 30 del registro ricorsi dell'anno 2013), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 25, lettera *b*), numero 4), 28 e 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013);

che la ricorrente deduce che il comma 25 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 modifica l'art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, aumentando l'importo del contributo unificato dovuto per determinate tipologie di controversie avanti la giustizia amministrativa (che il successivo comma 27 aumenta della metà il contributo previsto per il giudizio di impugnazione); e che il comma 28 stabilisce che il maggior gettito conseguente da questi aumenti è versato all'entrata del bilancio statale per essere destinato alla realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa;

che, ad avviso della Provincia autonoma, detti commi violano gli artt. 75 e 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 3, 9, 10 e 10-*bis* del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e il principio di leale collaborazione, poiché la maggiorazione del contributo unificato concerne un'entrata che, rientrando nell'ambito residuale di tutte le entrate tributarie non specificamente individuate e non attribuite ad altri enti, spetta alle Province autonome; e contrastano, altresì, con l'art. 104, primo comma, del citato d.P.R., perché non sono state precedute da alcuna forma preventiva di intesa o di accordo del Governo con la Provincia;

che la ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 299, della legge n. 228 del 2012, il quale apporta alcune modifiche all'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148;

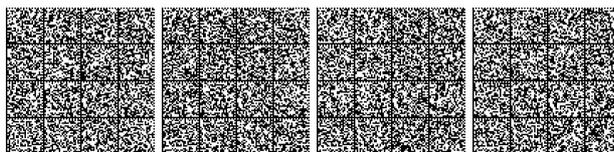
che la norma censurata (che sostituisce il terzo e il quarto periodo del comma 36 dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) dispone che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale;

che, per la Provincia autonoma di Bolzano, essa si pone in contrasto con gli artt. 75 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, con gli artt. 3, 9, 10 e 10-*bis* del d.lgs. n. 268 del 1992, e con il principio di leale collaborazione, poiché le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale riferibili alla Provincia autonoma di Bolzano spettano alla stessa nella misura indicata nelle predette norme statutarie e non possono essere riservate allo Stato;

che, con ricorso notificato il 27 febbraio 2013, e depositato in cancelleria il successivo 5 marzo (iscritto al n. 35 del registro ricorsi dell'anno 2013), la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 25, lettera *b*), numero 4), e 28, della medesima legge n. 228 del 2012, in riferimento all'art. 75 del d.P.R. n. 670 del 1972;

che la ricorrente - ritenuta la inoperatività, in termini di salvaguardia, della clausola di cui all'art. 1, comma 554, della stessa legge (che assegna alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il compito di attuare le disposizioni della legge) - deduce anch'essa che tali norme (secondo cui il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni che rideterminano il contributo unificato per i giudizi amministrativi è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato con le modalità di cui al periodo precedente, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa) violano l'art. 75 del d.P.R. n. 670 del 1972, perché il contributo unificato rientra tra le «entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate» il cui gettito deve essere attribuito, nella quota dei nove decimi, alle Province autonome;

che, d'altronde, la Provincia autonoma rileva che le norme censurate non prevedono una limitazione temporale né del maggior gettito, né della riserva di esso al bilancio statale e neppure la separata contabilizzazione, per cui non



consentono di quantificare l'entità della riserva; e che le spese cui è destinato il maggior gettito sono specifiche, ma non risulta il loro carattere "non continuativo", non essendo assicurato che gli interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa siano temporanei;

che in entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero non fondate, deducendo, in generale, che le norme contenute nella legge n. 228 del 2012 devono essere interpretate tenendo conto della necessità di fronteggiare la grave crisi economica nella quale versa il Paese, la quale giustifica l'adozione di misure eccezionali (di carattere non continuativo e di natura temporanea) che trovano il loro unico limite nei principi fondamentali dell'ordinamento;

che entrambe le ricorrenti hanno depositato memorie nelle quali ribadiscono quanto dedotto nei rispettivi atti introduttivi, anche a confutazione delle argomentazioni di controparte.

Considerato che - riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) - i ricorsi vanno riuniti, per essere congiuntamente esaminati e decisi con un'unica pronuncia, in ragione dell'evidente connessione delle norme, censurate anche in riferimento a parametri parzialmente coincidenti;

che la Provincia autonoma di Bolzano, con atto notificato il 16 gennaio 2015, e la Provincia autonoma di Trento, con atto notificato il 19 gennaio 2015, hanno entrambe rinunciato integralmente ai rispettivi ricorsi, in ottemperanza all'accordo concluso con il Governo in data 15 ottobre 2014, il quale al punto 15 prevede l'impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica;

che, con atti depositati il 5 marzo 2015, l'Avvocatura dello Stato ha comunicato che il Consiglio dei ministri ha deliberato di accettare le rinunce delle due Province autonome;

che, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte (sentenze n. 197, n. 141, n. 54 e n. 40 del 2014; ordinanze n. 281, n. 196 e n. 38 del 2014), le rinunce alle impugnazioni delle parti ricorrenti, accettate dalla resistente costituita, determinano l'estinzione dei processi, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti ulteriori disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse, con i ricorsi di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento;

riuniti i giudizi,

dichiara estinti i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 25, 28 e 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), e dell'art. 1, comma 25, lettera b), numero 4), e 28, della medesima legge n. 228 del 2012, rispettivamente promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 62

Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale - Acquisizione alle entrate dello Stato con specifica destinazione al finanziamento della riduzione della pressione fiscale.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), art. 1, comma 299.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 26 febbraio 2013, depositato in cancelleria l'8 marzo 2013 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 26 febbraio 2013, e depositato in cancelleria il successivo 8 marzo (iscritto al n. 41 del registro ricorsi dell'anno 2013), la Regione autonoma Sardegna ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento all'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che, ad avviso della difesa regionale, tale disposizione, prevedendo che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale siano di fatto riservate all'erario, il quale le impiega per finanziare la riduzione della pressione fiscale, acquisisce alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di spettanza regionale;

che, viceversa, le risorse derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, se riferite a presupposti d'imposta maturati nel territorio regionale, sono comuni entrate erariali che non sono state acquisite dalla finanza pubblica solo per una patologia del sistema e che, dopo il loro recupero, non possono essere distratte in favore dello Stato;

che, dunque, l'art. 1, comma 299, della legge n. 228 del 2012 contrasta con l'art. 8 dello statuto di autonomia speciale, perché il legislatore statale non può, in mancanza di disposizioni statutarie che consentano l'istituzione di riserve



erariali, escludere la Regione dalla compartecipazione prevista dalla citata norma statutaria (come già affermato, con riferimento ad identica previsione, nella sentenza n. 241 del 2012);

che, peraltro, la ricorrente rileva la inoperatività della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 1, comma 554, della medesima legge n. 228 del 2012 (anch'esso oggetto di autonoma impugnazione da parte della Regione ricorrente), che, così come formulata - nel prevedere che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione» -, è insufficiente a far salve le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale;

che, nel giudizio, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto il rigetto della impugnazione, affermando che una questione di legittimità costituzionale concernente una norma analoga è stata dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 241 del 2012;

che la Regione autonoma ricorrente ha depositato memoria in cui ribadisce i propri assunti.

Considerato che è riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni, promosse dalla Regione autonoma Sardegna col ricorso in epigrafe nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013);

che la Regione ricorrente ha notificato in data 23 marzo 2015 atto di rinuncia parziale al ricorso, comprensiva anche della impugnazione dell'art. 1, comma 299, della medesima legge n. 228 del 2012;

che, in ordine a tale rinuncia, il Presidente del Consiglio dei ministri non s'è pronunciato;

che, in mancanza di formale accettazione, la rinuncia medesima comporta la cessazione della materia del contendere in relazione alla norma oggetto del presente giudizio (sentenza n. 19 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti ulteriori disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Regione autonoma Sardegna;

dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossa dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

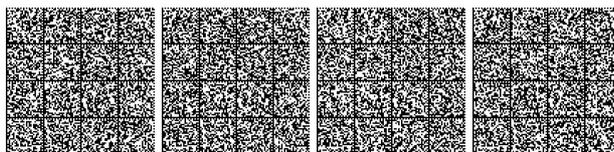
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 63

Ordinanza 24 marzo - 16 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure varie relative al patto di stabilità interno tra lo Stato e la Regione Sardegna.

- Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64 - art. 11, comma 5-*bis*.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici :Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria DE PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato in data 5 agosto 2013, depositato nella cancelleria della Corte il 12 agosto 2013 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 12 agosto 2013, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato - insieme ad altre disposizioni del medesimo provvedimento normativo, la cui trattazione è stata riservata a separato giudizio - l'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, nella parte in cui, anche ai fini delle modifiche da apportare al patto di stabilità interno, conferma il contributo regionale alla finanza pubblica di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che la disposizione dell'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, viene censurata in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli artt. 6 e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);



che la Regione Sardegna ha altresì promosso, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 117 e 119 Cost. e agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione dell'art. 11, comma 5-bis, del d.l. n. 35 del 2013, nella parte in cui disciplina l'adeguamento del patto di stabilità fra lo Stato e la Regione Sardegna attraverso il rinvio alle procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

che, con riferimento alla prima parte della disposizione - relativa alla conferma del contributo regionale alla finanza pubblica, di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 - la parte ricorrente denuncia in primo luogo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto la disposizione censurata, nel confermare, a carico della ricorrente, la previsione di un contributo straordinario di finanza pubblica indeterminato nel tempo, eccederebbe dalla competenza concorrente dello Stato, nella materia del coordinamento della finanza pubblica;

che viene inoltre evidenziata la violazione dell'art. 7 dello statuto speciale e dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto la disposizione impugnata determinerebbe una lesione immediata e permanente della particolare autonomia finanziaria regionale;

che la parte ricorrente lamenta altresì la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato impedirebbe di fatto alla Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche delle quali essa è titolare, nonché dell'art. 6 dello statuto speciale, in quanto la diminuzione di risorse imposta dal legislatore statale impedirebbe alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di sua competenza;

che, infine, la Regione denuncia la violazione del principio di leale collaborazione, richiamando gli stessi motivi già dedotti in un precedente ricorso avverso l'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012;

che, in relazione alla seconda parte della disposizione - relativa alla disciplina dell'adeguamento del patto di stabilità mediante il rinvio alle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - la parte ricorrente deduce che l'accordo fra lo Stato e la Regione sull'adeguamento del patto di stabilità verrebbe così sottoposto ad una condizione sospensiva meramente potestativa, costituita dalla previa approvazione delle norme di attuazione statutaria, senza alcuna specifica indicazione temporale; tale condizione costituirebbe violazione dell'art. 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1 della legge 16 ottobre 2012, n. 182 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012), in quanto - nel subordinare l'efficacia dello stesso art. 8 all'adozione delle norme di attuazione statutaria - di fatto consentirebbe allo Stato di non darvi compiuta ed immediata esecuzione;

che sarebbero inoltre violati gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e l'art. 119 Cost., poiché il mancato adeguamento del patto di stabilità regionale al nuovo art. 8 dello statuto speciale impedirebbe alla Regione di esercitare le sue attribuzioni costituzionali;

che viene altresì denunciata la violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto, in combinato disposto con l'art. 81 Cost., poiché il mancato adeguamento del patto di stabilità interno spezzerebbe il necessario legame di coerenza, nel bilancio regionale, tra i profili della spesa e quelli dell'entrata;

che sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale della Sardegna, in considerazione della palese contraddittorietà della disposizione censurata la quale, da un lato impone precisi limiti temporali per l'adeguamento del patto di stabilità, dall'altro rinvia sine die tale adeguamento all'adozione di non necessarie norme di attuazione statutaria;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con memoria depositata il 13 settembre 2013, nella quale ha chiesto che la questione promossa dalla Regione Sardegna sia dichiarata inammissibile, ovvero infondata;

che la disposizione censurata si limiterebbe a stabilire procedure e tempi per il raggiungimento di un accordo, da definire nel rispetto dei vincoli economici e finanziari, di carattere generale, contenuti nella normativa in vigore, dettata per il superamento del grave momento di crisi, anche in considerazione degli impegni assunti in sede sovranazionale; pertanto, il contenuto della disposizione impugnata non determinerebbe alcun vulnus, diretto ed immediato, alla finanza regionale e, conseguentemente, il ricorso dovrebbe ritenersi inammissibile per carenza di interesse;

che, d'altra parte, la ricorrente non avrebbe dimostrato come l'intervento statale determini una grave alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi finanziari già a sua disposizione;



che, nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce la necessità del contributo posto a carico delle autonomie speciali dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, per il raggiungimento di imprescindibili obiettivi di risanamento della finanza pubblica, ai quali tutti gli enti territoriali, inclusi quelli dotati di autonomia, sono tenuti a concorrere per il superamento delle contingenti criticità di ordine economico e finanziario;

che, a questo riguardo, la difesa dello Stato evidenzia che le autonomie speciali possono essere chiamate a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno, né sussisterebbero ragioni giustificatrici di una differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale (ordinaria e speciale), in relazione ad un aspetto - quello della soggezione ai vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che accomuna tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata, tenuto conto della stretta correlazione tra le scelte di politica economica e finanziaria ed i vincoli di carattere sovranazionale ai quali anche l'Italia è assoggettata in forza dei trattati europei;

che l'Avvocatura generale dello Stato osserva, altresì, che il principio del necessario concorso di tutti gli enti autonomi al conseguimento degli obiettivi di bilancio, seppur con decorrenza dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, è stato recentemente elevato a rango costituzionale dall'art. 119, primo comma, Cost., per effetto delle modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

che, d'altra parte, il riferimento alle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - che rimette ad apposite norme di attuazione la definizione delle modalità per assicurare il contributo regionale al risanamento finanziario - non assumerebbe la valenza di una condizione sospensiva potestativa, come dedotto dalla ricorrente, ma, al contrario, disegnerebbe un percorso procedurale ineludibile, dominato dal principio consensualistico, posto a garanzia delle prerogative statutarie della Regione, in quanto volto a salvaguardare la bilateralità e la collaborazione nelle attività di revisione ed adeguamento statutarî;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, proprio al fine di raggiungere un accordo per l'adozione delle norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale come novellato dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sarebbe stata avviata con la Regione Sardegna una interlocuzione istituzionale a vari livelli (la "Commissione paritetica per la Regione Sardegna", il "Tavolo tecnico per l'autonomia finanziaria e lo sviluppo industriale e infrastrutturale della Regione Sardegna", istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e il "Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a statuto speciale"), sebbene l'iter delle norme di attuazione non si sia ancora perfezionato;

che il 17 settembre 2014 la Regione autonoma Sardegna ha depositato copia dell'accordo raggiunto, in data 21 luglio 2014, con il Ministero dell'economia e delle finanze, con il quale le parti hanno inteso regolare i rapporti economico finanziari tra Stato e Regione, prevedendo - fra l'altro - l'impegno della Regione a ritirare tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni, relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica;

che, pertanto, il 23 gennaio 2015 la Regione autonoma Sardegna ha depositato atto di rinuncia all'impugnazione dell'art. 11, comma 5-bis, del d.l. n. 35 del 2013 ed il successivo 26 febbraio 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato l'accettazione della rinuncia all'impugnazione da parte della Regione Sardegna.

Considerato che, con ricorso depositato il 12 agosto 2013, la Regione autonoma Sardegna ha impugnato - insieme ad altre disposizioni del medesimo provvedimento normativo, la cui trattazione è stata riservata a separato giudizio - l'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, nella parte in cui, anche ai fini delle modifiche da apportare al patto di stabilità interno, conferma il contributo regionale alla finanza pubblica di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

che la disposizione dell'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, viene censurata in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli artt. 6 e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);



che la Regione autonoma Sardegna ha altresì promosso, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, e 119 Cost. e agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione dell'art. 11, comma 5-*bis*, del d.l. n. 35 del 2013, nella parte in cui disciplina l'adeguamento del patto di stabilità fra lo Stato e la Regione Sardegna attraverso il rinvio alle procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

che il 17 settembre 2014 la Regione ricorrente ha depositato copia dell'accordo raggiunto, in data 21 luglio 2014, con il Ministero dell'economia e delle finanze, con il quale le parti hanno inteso regolare i rapporti economico finanziari tra Stato e Regione, prevedendo, fra l'altro, l'impegno della Regione a ritirare tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni, relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica;

che, pertanto, con atto depositato in cancelleria in data 23 gennaio 2015 la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 11, comma 5-*bis*, del d.l. n. 35 del 2013;

che la rinuncia è stata accettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con atto depositato in cancelleria in data 26 febbraio 2015;

che all'avvenuta accettazione della rinuncia al ricorso consegue l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64,

dichiara l'estinzione del processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

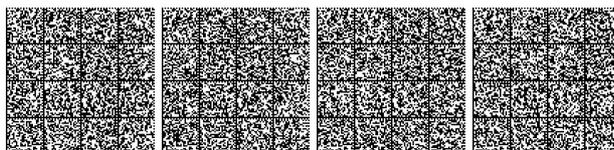
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 64

Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Consiglio regionale (poteri in regime di prorogatio) - Pianificazione paesaggistica (procedimento per la conformazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Piano Regionale Paesistico).

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), intero testo; medesima legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26, art. 2, commi 4 e 5, nel testo originario, antecedente alla modifica apportata dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014, depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014 e depositato il successivo 15 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha ritualmente proposto in via principale questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), per violazione dell'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto regionale 28 dicembre 2006 (Statuto della Regione Abruzzo), in riferimento all'art. 123 della Costituzione. E, gradatamente, ha altresì proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della stessa legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con le norme interposte di cui agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).



1.1.- Il ricorrente rileva, innanzitutto, che la legge censurata, nella sua interezza, è illegittima perché adottata dal Consiglio regionale nel periodo di prorogatio successivo allo scioglimento dell'assemblea regionale per fine legislatura (ed antecedente alla data fissata per lo svolgimento delle nuove elezioni), in assenza dei presupposti per l'esercizio del potere legislativo regionale che caratterizzano tale periodo.

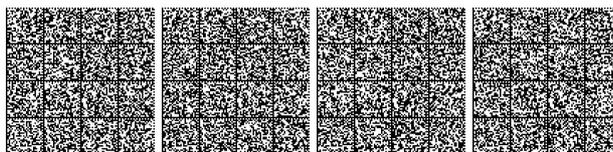
La difesa dello Stato osserva, infatti, che la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), ha attribuito alla fonte statutaria la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost.); ed ha demandato allo stesso legislatore regionale (nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi», ex art. 122, primo comma, Cost.), la disciplina del sistema elettorale. In particolare, l'art. 86, comma 3, lettera *a*), dello statuto della Regione Abruzzo prevede che, «[...] 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 [...]».

Pertanto, secondo il ricorrente, il Consiglio regionale dispone, in tale situazione, di poteri attenuati, verificandosi, in sostanza, una sorta di “depotenziamento” delle sue funzioni, la cui *ratio* è volta a coniugare il principio di rappresentatività con quello di continuità funzionale dell'organo. Per cui, se va escluso che tale depotenziamento possa spingersi fino ad una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso, tuttavia al Consiglio regionale è consentito di deliberare in circostanze straordinarie o di urgenza, o per il compimento di atti dovuti o di ordinaria amministrazione (come chiarito nella sentenza n. 68 del 2010), ma non di legiferare oltre tali indefettibili limiti (ribaditi dall'art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, approvato con delibera del Consiglio regionale della Regione Abruzzo n. 56/2 del 12 ottobre 2010), rispetto ai quali, peraltro, le concrete situazioni di urgenza ed indifferibilità devono essere adeguatamente motivate.

Ciò posto, la difesa dello Stato rileva che la legge in esame non presenta alcuno dei richiamati caratteri di indifferibilità ed urgenza, né si configura quale atto dovuto tale da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente. Tali presupposti, infatti, non sarebbero ravvisabili (come invece affermato nella relazione al relativo disegno di legge) nella volontà di rimuovere la situazione di incertezza creatasi, nella materia *de qua*, a seguito della sentenza n. 211 del 2013, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 28 agosto 2012, n. 46, che apportava «Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2, recante “Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte Terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)”», come dimostrato dal fatto che la Regione medesima non ha ancora adeguato il piano paesaggistico alle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli articoli 135, 143, 145 e 156 del citato d.lgs. n. 42 del 2004.

1.2.- In secondo luogo, il ricorrente impugna l'art. 2, commi 4 e 5, della medesima legge regionale, che disciplina il caso in cui, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale, «la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P.».

In particolare, per la difesa dello Stato, il procedimento descritto in tali disposizioni - non prevedendo l'apposito accordo con il competente organo statale previsto dagli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma la mera partecipazione degli organi ministeriali ad una conferenza di servizi - non garantisce adeguatamente il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali ed ambientali nella pianificazione paesaggistica, e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Poiché, infatti, la fattispecie disciplinata dal comma 4 dell'art. 2 si configura sostanzialmente in una revisione, ancorché limitata, del piano paesaggistico (non derogabile da parte degli strumenti urbanistici, ex art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004), essa dovrebbe essere soggetta alle medesime garanzie previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (ex artt. 135, comma 1, 143 e 156 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004). Viceversa, le disposizioni censurate presentano i medesimi profili di illegittimità costituzionale (sanzionati con la sentenza n. 211 del 2013) dell'art. 2 della legge reg. n. 46 del 2012, che escludeva qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri propone innanzitutto questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), in quanto provvedimento adottato dal Consiglio regionale nel periodo di prorogatio successivo allo scioglimento dell'assemblea regionale per fine legislatura (ed antecedente alla data fissata per lo svolgimento delle nuove elezioni), in assenza dei presupposti per l'esercizio del potere legislativo regionale che caratterizzano tale periodo.

In particolare, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 123 della Costituzione, per l'insussistenza delle condizioni che legittimano il Consiglio regionale a legiferare, contemplate nell'art. 86, comma 3, lettera *a*), dello statuto regionale 28 dicembre 2006 (Statuto della Regione Abruzzo), in base al quale «[...] 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 [...]».

L'oggetto e la portata delle censure mosse dal ricorrente, e le ragioni poste a sostegno delle medesime, attengono dunque alla formale contestazione, a monte, del potere stesso di approvare la legge da parte del Consiglio regionale abruzzese. Di conseguenza (conformemente ai precedenti casi in cui questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla denunciata violazione dei poteri in regime di prorogatio: sentenze n. 181 del 2014 e n. 68 del 2010) è pienamente ammissibile che l'impugnazione riguardi l'atto legislativo nel suo testo integrale, a prescindere dal carattere dispositivo più o meno eterogeneo del suo contenuto normativo.

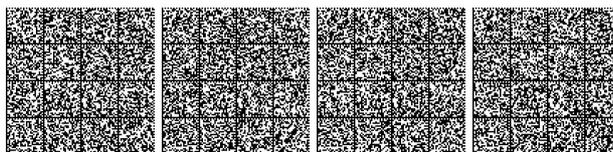
2.- La questione non è fondata.

2.1.- Questa Corte ha già avuto occasione di riferirsi alla eventualità che i poteri dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria possano essere prorogati al periodo successivo al loro scioglimento, in previsione delle imminenti nuove elezioni.

La sentenza n. 68 del 2010 - premessa la ricostruzione dell'antecedente regolamentazione dell'istituto della prorogatio dei Consigli regionali (sentenze n. 515 del 1995 e n. 468 del 1991) - ha sottolineato come il quadro normativo ed applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa 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.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità 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.). Cosicché - anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) - questa Corte ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale»; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002).

Va pertanto ribadito, in sintesi, che l'istituto della prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992); che, con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, esso attiene solo all'«esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003); e che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato dell'organo, non potendovi logicamente esservi prorogatio prima di tale scadenza (sentenze n. 181 del 2014 e n. 68 del 2010). Detto esercizio va inteso come necessariamente limitato alle esigenze di rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività e il principio di continuità funzionale (sentenze n. 55 e n. 44 del 2015).

2.2.- Ciò premesso (in termini generali, quanto alla individuazione del momento in cui sorge e vige il regime di prorogatio), sotto un profilo più specifico va anche rilevato che la Regione Abruzzo ha effettivamente regolamentato il contenuto e la portata dei poteri attribuiti al Consiglio regionale in periodo di prorogatio.



In particolare l'art. 86, comma 3, dello statuto, nella sua originaria previsione disponeva che «[...] in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale». Peraltro, a seguito della sentenza n. 68 del 2010 - con cui questa Corte, in assenza di una espressa limitazione dei poteri dell'organo prorogato, aveva interpretato la norma statutaria come «facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili», ritenendo che tale limitazione dei poteri del consiglio fosse «immanente all'istituto della stessa prorogatio» e rappresentasse una «ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale» - la norma statutaria è stata sostituita dall'art. 10 della legge statutaria regionale 9 febbraio 2012, n. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo). Nel testo oggi vigente, essa prevede che «[...] 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 [...]».

È indubbio che l'impugnata legge reg. Abruzzo n. 26 del 2014, sia stata approvata e promulgata in periodo di prorogatio del Consiglio regionale abruzzese, essendo scaduti il 14 dicembre 2013 i cinque anni di durata in carica del Consiglio regionale, mentre le successive elezioni regionali sono state indette per il giorno 25 maggio 2014 (con decreto del Presidente della Giunta regionale 14 gennaio 2014, n. 6); e la proclamazione dell'ultimo degli eletti è avvenuta l'11 giugno 2014 (come da nota del Consiglio regionale - Direzione affari della presidenza e legislativi n. prot. 12396 dell'11 giugno 2014).

2.3.- Ciò premesso, va sottolineato che le censure svolte dal ricorrente appaiono tutte incentrate sull'assunto (mutuato dalle motivazioni espresse nella sentenza n. 68 del 2010 e dal contenuto dell'art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 56/2 del 12 ottobre 2010, cui la norma statutaria fa richiamo) dell'assenza dei caratteri di indifferibilità ed urgenza nel provvedimento legislativo *de quo*, che non si configurerebbe «quale atto dovuto tale da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente».

A queste affermazioni può essere opposto un duplice ordine di considerazioni. Il primo attinente al fatto che le condizioni fissate dalla norma statutaria per consentire l'esercizio delle funzioni legislative del Consiglio regionale in periodo di prorogatio non sono limitate ai soli casi di interventi che presentino i caratteri dell'urgenza e della necessità. L'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto (in ordine al quale da questa Corte è stato affermato che non sono stati superati i limiti imposti dall'art. 123 Cost. e sul cui contenuto non è stata mossa alcuna censura, neppure ai sensi e nei termini di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost.) si riferisce agli interventi «che, comunque, presentano il carattere dell'urgenza e necessità», come ad una ipotesi autonoma ed aggiuntiva rispetto «agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali». Questi interventi dunque (secondo il senso inequivoco desumibile dalla lettera della norma e dalla sua *ratio*) non devono essere necessariamente connotati nei fatti dalla configurabilità dei presupposti della necessità e urgenza, che, viceversa, giustificano la legittimità di interventi diversi da quelli tipizzati.

Il secondo, derivante dalla considerazione che la asserita portata estensiva e generalizzante del limite della necessità ed urgenza (legittimante, come detto, il prorogatio esercizio dei poteri legislativi del Consiglio regionale) non può trarsi dalla portata precettiva della norma regolamentare (anch'essa richiamata dal ricorrente), giacché - se è vero che il comma 2 dell'art. 141 del citato Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale disciplina i termini di evidenziazione delle «situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alla cura della Regione» - ciò è riferito proprio (e solo) a quegli interventi residuali connotati dalla necessità ed urgenza.

Pertanto, l'enfatizzazione del requisito della necessità ed urgenza, quale unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in periodo di prorogatio, è frutto di un erroneo presupposto interpretativo in cui è incorso il ricorrente, fermo restando che la prorogatio comporta che non possa essere invaso il campo delle scelte normative connaturate al pieno esercizio del mandato elettorale (sentenze n. 55 e n. 44 del 2015).

2.4.- Sotto altro profilo, poi, va posto in evidenza il fatto che, dalla relazione al progetto di legge in questione (da cui, in base a quanto affermato nella sentenza n. 68 del 2010, può trarsi la *ratio* dell'intervento e la sussistenza dei connaturati limiti di legittimazione), il legislatore abruzzese premette espressamente che l'adozione dell'atto normativo nasce dalla «esigenza di rimuovere la situazione di incertezza, sul piano normativo, in ordine alla procedura da seguire per assicurare il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione». E che tale situazione «trae origine dal vuoto normativo creatosi con la pronuncia della Corte costituzionale n. 211 del



3-18 luglio 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della L.R. 28 agosto 2012, n. 46 [...], il cui testo aveva sostituito l'art. 2-*bis* della L.R. 2/2003, recante la disciplina del coordinamento delle previsioni fissate nella pianificazione paesaggistica regionale con quelle contenute negli strumenti pianificatori sottordinati». Sicché, è proprio in seguito alla citata sentenza che «si registra, pertanto, la necessità di procedere [...] all'approvazione di un nuovo provvedimento legislativo allo scopo di colmare il vulnus provocato dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2 della L.R. 46/12, attraverso l'introduzione nell'ordinamento regionale di una disciplina che individui le procedure da seguire per l'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'attività di pianificazione paesaggistica con quella di pianificazione locale, in ossequio ai principi di tutela e partecipazione fissati dall'art. 145 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nonché in linea con la lettura fornita dal Giudice delle Leggi circa gli obblighi di pianificazione concertata».

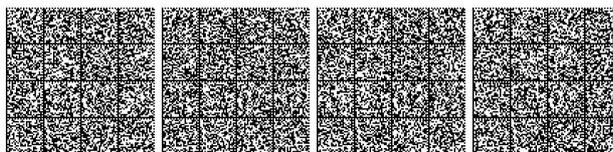
Orbene, va rilevato come proprio nella sentenza n. 211 del 2013 (dal cui *decisum* è derivato il vuoto normativo conseguente alla integrale caducazione della disposizione censurata a seguito della declaratoria di incostituzionalità), questa Corte, da un lato, abbia sottolineato espressamente la necessità che la Regione (nell'ottica della salvaguardia del territorio mediante pianificazione paesaggistica ad opera congiunta dello Stato e delle Regioni, ex art. 135, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) predisponga una disciplina del «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (ai sensi dell'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004). E, dall'altro lato, abbia affermato che la circostanza (prospettata dalla difesa dello Stato anche nel presente giudizio, al fine di negare ulteriormente la necessità ed urgenza della legge impugnata) che «non risulti ancora adottato un piano paesaggistico regionale adeguato alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio finisce per rendere ancor più acuta la vulnerazione delle prerogative statali, considerato che, in relazione a quelle che saranno le concrete previsioni dello stesso piano, dovranno poi essere verosimilmente ridisciplinate, dalla legge regionale, le procedure di adeguamento degli «altri strumenti di pianificazione»».

Pertanto, le richiamate ragioni contenute nei lavori preparatori (citati dallo stesso ricorrente), lungi dal configurarsi come giustificazioni meramente pretestuose circa la sussistenza dei requisiti del legittimo esercizio del potere legislativo in tempo di prorogatio consentono di ricomprendere, quello impugnato, nel novero degli interventi che si rendano comunque dovuti in base a disposizioni costituzionali e/o legislative statali, e dunque consentiti dalla più volte richiamata norma statutaria.

3.- Il ricorrente censura ulteriormente i commi 4 e 5 dell'art. 2 della medesima legge regionale, che disciplinano il caso in cui, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale, «la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P.». La difesa dello Stato lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché il procedimento descritto in tali disposizioni - non prevedendo l'apposito accordo con il competente organo statale di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma la mera partecipazione degli organi ministeriali ad una conferenza di servizi - non garantisce adeguatamente il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali ed ambientali nella pianificazione paesaggistica. Viceversa, configurandosi l'intervento sostanzialmente in una revisione, ancorché limitata, del piano paesaggistico, esso dovrebbe essere soggetto alle medesime garanzie previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (ex artt. 135, comma 1, 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004).

3.1.- Occorre innanzitutto rilevare che - a seguito della proposizione del presente giudizio in via principale ed al fine (esplicitato nella relazione di accompagnamento al relativo progetto di legge) di comporre il conflitto originato dalla impugnativa dei citati commi 4 e 5 dell'art. 2, mediante accoglimento dei rilievi governativi «in linea con una lettura costituzionalmente orientata» ed in uno spirito di leale collaborazione che consenta di addivenire alla cessazione della materia del contendere - la Regione Abruzzo ha emanato la legge regionale 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), il cui art. 1, in particolare, ha sostituito l'art. 2 della impugnata legge regionale n. 26 del 2014.

Le censure mosse dal ricorrente a sostegno della impugnazione del testo originario dei commi 4 e 5 di detta norma riguardano (nel caso in cui, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale, «la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P.») la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali ad una conferenza di servizi, senza la garanzia di un adeguato coinvolgimento (finalizzato al raggiungimento di un accordo ai sensi degli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004), e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. La sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente soddisfattiva delle pretese del Governo, giacché la nuova disposizione espressamente prevede (con particolare riferimento ai commi 4 e 5) che «Nel caso in cui la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P., il parere espresso, in seno



alla Conferenza di Servizi di cui al comma 2, dai competenti organi del Ministero dei beni e delle Attività Culturali e del Turismo è vincolante. All'esito della Conferenza di Servizi, la proposta, unitamente al parere espresso dal Ministero viene trasmessa, per il tramite della Direzione regionale competente, al Consiglio regionale che si esprime con apposito atto deliberativo» (comma 4); e che «Il provvedimento di cui al comma 4, pubblicato sul BUR, costituisce variante al P.R.P. ed è condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante proposta» (comma 5).

Ne consegue che la previsione della vincolatività di tale parere obbligatorio nei casi di proposta di variante e la sua riconosciuta valenza di condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante medesima (commi 4 e 5) presuppongono e procedimentalizzano il necessario coinvolgimento degli organi ministeriali al procedimento medesimo, finalizzato (e strumentale rispetto) alla effettiva elaborazione congiunta e concordata dei piani paesaggistici (ex artt. 135, comma 1, 143, comma 2, 145, comma 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004).

3.2.- Se può dunque ritenersi realizzata la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 2 del 2015 e n. 269 del 2014), tuttavia non altrettanto può dirsi in ordine alla configurabilità dell'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma censurata, in mancanza di prova del verificarsi di siffatta condizione ed in considerazione del non breve tempo di vigenza (nella specie oltre sei mesi) della disposizione abrogata (sentenze n. 108 e n. 97 del 2014, e n. 272 del 2013).

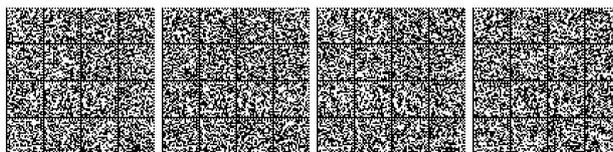
Alla impossibilità di pervenire ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere, consegue, dunque, la necessità di esaminare le censure nel merito.

3.3.- La questione è fondata.

3.4.- Risulta evidente come il testo originario dell'impugnato art. 2, commi 4 e 5, della legge reg. n. 26 del 2014 presentasse profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli (sanzionati con la citata sentenza n. 211 del 2013) dell'art. 2 della legge reg. 28 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2 recante "Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte Terza del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio"), che escludeva qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Allo stesso modo, infatti, la qui censurata previsione (nel caso in cui «la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P.») di una mera partecipazione degli organi ministeriali alla conferenza di servizi, senza sancire la necessità di pervenire ad una soluzione concordata dell'ente locale con il competente organo statale previsto dagli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, non garantiva adeguatamente il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali ed ambientali nella pianificazione paesaggistica.

Infatti, questa Corte, anche di recente (sentenza n. 197 del 2014), ha ribadito che la mancata (o non adeguata) partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica determina l'evidente contrasto con la normativa statale, che - in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) - specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante - su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 197 del 2014, n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) - quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, viene a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008).

3.5.- Poiché la fattispecie disciplinata dalla norma censurata si configurava sostanzialmente in una revisione, ancorché limitata, del piano paesaggistico (non derogabile da parte degli strumenti urbanistici, ex art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004), il suo mancato assoggettamento alle medesime garanzie previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (ex artt. 135, comma 1, 143, comma 2, 145, comma 5, e 156, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che determina l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 26 (Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione), nel testo originario, antecedente alla modifica apportata dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della legge regionale 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della medesima legge reg. Abruzzo n. 26 del 2014, proposta - in riferimento all'art. 123 della Costituzione, per violazione dell'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto regionale 28 dicembre 2006 (Statuto della Regione Abruzzo) - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Paolo GROSSI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150064

N. 65

Sentenza 25 marzo - 17 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica - Maggiorazione del contributo, a decorrere dal 2012, in relazione alle maggiori entrate derivanti dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 - art. 35, commi 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione siciliana e dalla Provincia autonoma di Bolzano, notificati il 23-25, il 25 ed il 23 maggio 2012, depositati in cancelleria il 28, il 29 ed il 31 maggio 2012, rispettivamente iscritti ai nn. 81, 84, 85 e 86 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Marina Valli per la Regione siciliana, Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con i quattro ricorsi in epigrafe - resistiti dal costituito Presidente del Consiglio dei ministri che, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ne ha eccepito la non fondatezza - le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Sicilia e le Province autonome di Trento e Bolzano, sia pur con distinto riferimento a plurimi parametri dei rispettivi statuti di autonomia, hanno tutte impugnato (per i motivi di cui si dirà nel Considerato in diritto), l'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui detta norma prevede che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica [...] il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 [...]».

La sola Regione siciliana ha esteso l'impugnazione anche alla disposizione (accessoria) di cui al successivo comma 5 del medesimo art. 35, con la quale si stabilisce che «Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio».

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha anche depositato memoria.

2.- I quattro giudizi, per la sostanziale identità della questione sollevata, possono riunirsi per essere congiuntamente decisi.

3.- Le due Province autonome hanno successivamente rinunciato ai rispettivi ricorsi, e la Presidenza del Consiglio dei ministri ha accettato entrambe le rinunzie.

Considerato in diritto

1.- Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 tra l'altro, prevede, sub comma 4 del suo art. 35, che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze 30 dicembre 2011, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre



2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012», con conseguente accantonamento, dell'importo complessivo del contributo delle autonomie alla finanza pubblica, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Dispone, inoltre, la norma stessa, che «La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'Erario dai decreti di cui al presente comma [4] resta acquisita al bilancio dello Stato». A tali effetti precisandosi, sub comma 5 del medesimo art. 35, che «Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio».

2.- La disposizione di cui al comma 4 dell'art. 35 del suddetto d.l. n. 1 del 2012 è stata impugnata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione siciliana. Solo quest'ultima Regione ha esteso l'impugnativa anche al comma 5 del medesimo art. 35.

3.- La Provincia autonoma di Bolzano (con atto depositato il 21 gennaio 2015), e la Provincia autonoma di Trento (con atto depositato il 27 gennaio successivo) hanno poi rinunciato ai rispettivi ricorsi, a seguito e in conseguenza dell'Accordo in materia di finanza pubblica concluso il 15 ottobre 2014 tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ed esse Province, e della sua intervenuta attuazione con legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha accettato entrambe le rinunzie.

I giudizi instaurati dalle due Province autonome devono, pertanto, dichiararsi estinti, per rinunzia, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.- Restano quindi da esaminare le sole impugnative delle due Regioni a statuto speciale.

4.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha, in particolare, denunciato il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e la relativa normativa di attuazione (art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690), nonché con gli artt. 117, terzo comma, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), oltre che con i principi costituzionali di leale collaborazione e di ragionevolezza.

4.1.1.- La questione così sollevata è fondata in relazione al profilo, assorbente, del vulnus, effettivamente arrecato dal censurato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, agli evocati parametri statuari, per contrasto, in particolare, con gli artt. 4, comma 1, lettera *a*) e 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta).

Non rileva, infatti, in contrario, quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, in ordine alla natura di "tributo statale" dell'accisa sull'energia elettrica, e sulla incidenza della norma impugnata sull'aliquota dell'accisa e non sull'accisa stessa.

E ciò in quanto, ai sensi del citato art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 690 del 1981, è devoluta alla Regione Valle d'Aosta «l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica», percetta nel territorio regionale.

Il che, appunto, comporta che solo alle condizioni previste dal successivo art. 8 della medesima normativa di attuazione statutaria possa essere riversata, in tutto o in parte, allo Stato la maggiore entrata determinata dall'eventuale aumento dell'accisa. Vale a dire che, a tal fine, occorre - come da questa Corte già precisato con la sentenza n. 241 del 2012 - non solo la destinazione del gettito a «copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale», ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata «d'intesa» con il Presidente della Giunta regionale.

La norma denunciata prevede, in termini espliciti, una correlazione diretta tra l'incremento del gettito dell'accisa e la maggiorazione del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale. Pertanto, nella sostanza, essa equivale a una riserva all'Erario dell'anzidetto incremento di gettito, la quale però non soddisfa le condizioni di cui al citato art. 8 della legge n. 690 del 1981, per di più senza la necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla base dei quali detto incremento è stato quantificato (sentenza n. 19 del 2015).

Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale del suddetto comma 4 - e, per connessione, dell'accessorio comma 5 - dell'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012, per il profilo, appunto, della denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta.

4.2.- Nell'impugnare il medesimo comma 4, ed il connesso comma 5, dell'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012, Regione Siciliana, ha denunciato, a sua volta, la lesione degli artt. 36 e 43 del proprio Statuto (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e delle correlative norme di attuazione in materia finanziaria, con particolare riguardo all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074.

4.2.1.- La questione così prospettata è pure essa fondata.



In questo caso viene specificamente in rilievo la disposizione di cui all'art. 2 del d.P.R. 20 luglio 1965 n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), a tenore del quale «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana [...] tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Le prescrizioni che condizionano, anche con riguardo alla Regione siciliana, la deroga all'effetto (ad essa) devolutivo delle entrate tributarie riscosse nel suo territorio, risultano, infatti, del pari inosservate dalla impugnata normativa statale.

La quale - anche con riguardo all'aumento del contributo finanziario unilateralmente imposto alla Regione siciliana - incorre nell'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale determinato dalla pretermissione dei criteri individuali della misura di tale incremento.

L'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012 va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo, anche per il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui l'incremento della misura del concorso alla finanza pubblica è unilateralmente imposto alle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Regione siciliana;

2) dichiara estinti per rinuncia i giudizi relativi alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

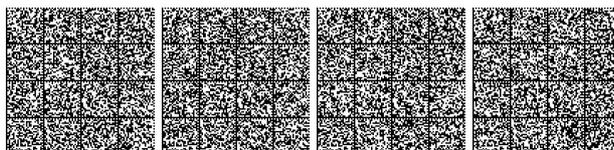
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

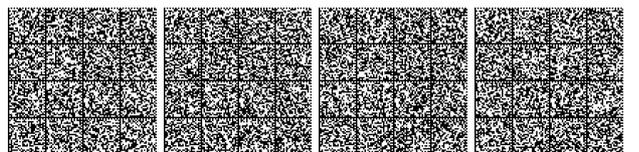
Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 37

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Puglia)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Incentivi a nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015, mediante esonero, per un periodo massimo di 36 mesi, dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro - Previsione che al finanziamento di tali incentivi si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC), che risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata utilizzabilità anche delle somme ricomprese nel Fondo di rotazione e impegnate fino al 31 dicembre 2014 - Introduzione di una norma retroattiva comportante la vanificazione degli impegni già assunti dalle amministrazioni regionali e/o locali - Mancato rispetto delle condizioni che secondo la Corte di giustizia europea devono ricorrere affinché possano porsi norme con carattere di retroattività - Violazione dei principi di ragionevolezza e del legittimo affidamento - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 122.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma.

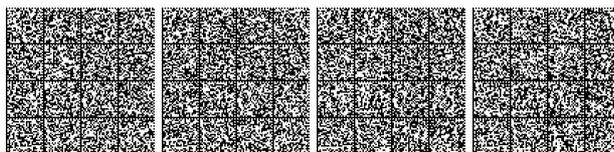
Ricorso nell'interesse della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 221 del 20 febbraio 2015, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti del Foro di Firenze (pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) e dall'avv. Vittorio Triggiani, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto, contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa concessione di idonea misura cautelare ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300 (S.O. n. 99), per violazione degli articoli 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

FATTO

1. — *La norma impugnata e il quadro normativo nel quale si inserisce.*

L'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — Legge di stabilità 2015) prevede quanto segue: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

Il citato comma 118, a sua volta, prevede l'esonero del versamento dei contributi pensionistici per un periodo massimo di trentasei mesi e «ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche»; tale provvidenza è disposta, «con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico, decorrenti dal 1° gennaio 2015 con riferimento a contratti



stipulati non oltre il 31 dicembre 2015», in favore dei datori di lavoro privati con esclusione di quelli del settore agricolo. Il comma 121, invece, tramite un rinvio all'art. 8, comma 9, della legge n. 407 del 1990, dispone il venir meno — a partire dalle assunzioni decorrenti dal 1° gennaio 2015 — della riduzione del 50% dei contributi previdenziali e assistenziali per un periodo di 36 mesi in caso di assunzioni a tempo indeterminato ove sussistano alcune condizioni. Tale provvidenza giunge fino al 100% dei contributi previdenziali e assistenziali per le imprese operanti nel Mezzogiorno e per le imprese artigiane.

Le risorse per questi interventi sono reperite a gravare sul Fondo di rotazione istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987, tra le somme che, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, risultino (dal sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato) non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

In particolare, l'art. 5 della legge n. 183 del 1987 ha istituito un fondo di rotazione, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio. Il citato art. 23, comma 4, ha successivamente disposto la destinazione delle «risorse finanziarie a proprio carico, provenienti da un'eventuale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013, alla realizzazione di interventi di sviluppo socioeconomico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi», senza prevedere un *dies ad quem* per la realizzazione di tali interventi.

In sintesi, il quadro normativo sopra richiamato opera nel senso che segue:

i) individua un intervento incentivante alle assunzioni a tempo indeterminato tra gli strumenti di previdenza sociale, configurato in modo tale da seguire due linee in successione temporale l'una rispetto all'altra: la prima, per i contratti decorrenti dal 1° gennaio 2015 e stipulati non oltre il 31 dicembre 2015 (comma 118), destinata a protrarsi fino al 2018; la seconda, concernente le assunzioni decorrenti a far data prima del gennaio 2015 (comma 121), destinata a protrarsi, al massimo, fino al 2017;

ii) prevede il finanziamento di tali incentivi a gravare sulle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie originariamente destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione in base all'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, e che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

2. — Il Piano di Azione Coesione-PAC.

2.1. — Gli obiettivi

Il Piano di Azione Coesione è stato avviato nel 2011 d'intesa con la Commissione Europea, al fine di accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013, ed ha trovato la sua attuazione attraverso una revisione delle scelte di investimento già compiute in sede comunitaria con lo scopo di: *a)* mettere in salvaguardia interventi e risorse i cui tempi di attuazione non risultino coerenti con i tempi della rendicontazione sui programmi comunitari; *b)* avviare nuove azioni e progetti, alcuni dei quali di natura prototipale che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020.

L'operazione *de qua* prevede lo spostamento di una parte del cofinanziamento nazionale fuori dai Programmi europei, in modo da poter attuare i progetti prescindendo dalle relative scadenze temporali. Essa è stata preceduta da un Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 dal Governo nazionale (Ministro Fitto) con i Presidenti delle otto regioni meridionali.

Può essere opportuno precisare che, in tutta questa vicenda, non sono stati mai fissati, né all'avvio né in fasi successive, termini per l'utilizzo o anche solo l'impegno delle risorse, dal momento che esse rientrano nella totale disponibilità dello Stato italiano e delle Regioni, e di conseguenza non sono più soggette ai vincoli dei fondi comunitari.

2.2. — Le fasi di programmazione

Il Piano di Azione Coesione è stato definito e attuato attraverso fasi successive di riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013, dei programmi operativi delle Regioni meridionali e di quelli nazionali.

Complessivamente, a febbraio 2014, il PAC ha raggiunto un valore pari a 13,5 miliardi di Euro al cui ammontare concorrono risorse nazionali derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi (11,5 miliardi di Euro) e risorse riprogrammate attraverso rimodulazione interna ai medesimi Programmi (2,0 miliardi di Euro).

Le prime due fasi (dicembre 2011 e poi maggio 2012) hanno riallocato un totale di risorse pari a 6,4 miliardi di Euro e hanno riguardato in misura prevalente (4,9 miliardi) le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e in misura più contenuta (0,5 miliardi) le altre Regioni del Sud e alcune del Centro-Nord. La prima fase (c.d. PAC I) ha concentrato le risorse verso quattro Priorità di intervento (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Ferrovie), mentre la seconda fase (c.d. PAC II) è stata orientata in modo più deciso verso obiettivi di crescita e inclusione sociale, con particolare attenzione a misure dirette al contrasto della grave situazione della disoccupazione giovanile soprattutto al Sud.



La terza riprogrammazione (dicembre 2012) consiste invece in una manovra di circa a 5,7 miliardi di Euro e riguarda, nell'area «Convergenza», i Programmi Operativi Regionali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e i Programmi Operativi Nazionali «Reti e Mobilità» e «Sicurezza per lo sviluppo» (per circa il 98%). Essa riguarda inoltre i Programmi Operativi delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta. La manovra ha inoltre previsto una serie di misure con «funzione anticiclica» oltre al conseguimento di obiettivi di «salvaguardia» di progetti e opere pubbliche di rilievo strategico in attuazione nei Programmi Operativi 2007-2013 e all'avvio di «nuove azioni», anche con carattere prototipale, funzionale alla preparazione della programmazione 2014-2020.

Le misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale, previste dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti), come convertito dalla legge n. 99 del 2013, costituiscono i contenuti della quarta fase di riprogrammazione che ha mobilitato risorse pari a circa 2,1 miliardi di Euro.

La quinta fase di riprogrammazione è stata avviata dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2013. Essa prevede la rimodulazione di 1,8 miliardi di euro già programmati nel Piano di Azione Coesione su azioni non avviate o comunque in ritardo di attuazione. Gli investimenti sono destinati a misure specifiche per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali.

2.3. — Le tipologie di azione

Il PAC finanzia progetti che fanno riferimento alle seguenti macro-tipologie di azioni:

a) rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica: la finalità strategica prevalente al riguardo è il riequilibrio e il rafforzamento di infrastrutture e reti digitali (attraverso la realizzazione di opere pubbliche previste prevalentemente nel PAC I e nel PAC III);

b) rafforzamento delle competenze per l'occupazione: la relativa finalità strategica è la creazione di nuova occupazione e di opportunità di reinserimento professionale prevalentemente attraverso interventi di politica attiva per il lavoro volti alla creazione di nuova occupazione e di condizioni per il reinserimento professionale;

c) implementazione di misure anticicliche: la finalità è quella di promuovere effetti diretti su imprese, lavoro e persone con elevato disagio sociale per superare la prolungata crisi recessiva attraverso una pluralità di misure mirate (in larga parte promosse nell'ambito del PAC III anche a seguito degli esiti del confronto tra Governo e partenariato economico-sociale nel «Tavolo Sud Impresa e Lavoro»);

d) salvaguardia di progetti validi già avviati: la finalità strategica è quella di consentire la piena realizzazione di progetti e opere pubbliche, selezionati in partenariato con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi 2007-2013, considerati validi e rilevanti per il conseguimento di risultati attuali e importanti per la programmazione regionale e/o settoriale ma la cui capacità di generare gli effetti richiesti è messa a rischio dalla prevista impossibilità di completarli entro il termine di chiusura dei programmi 2007-2013;

e) promozione e realizzazione di «nuove azioni»: la finalità strategica è quella di «anticipare» l'applicazione, sul piano dei contenuti e/o del metodo, di approcci innovativi validi per la programmazione 2014-2020, sperimentando modelli di attuazione in grado di consentire alle Amministrazioni di accelerare la fase di avvio dei programmi del prossimo ciclo di programmazione. Si tratta quindi della realizzazione di nuovi progetti in grado di promuovere l'innovazione anche attuando azioni «prototipali».

2.4. — Il PAC in Puglia

Al fine di acquisire contezza di tutto ciò che comporta specificamente per l'odierna ricorrente il quadro generale più sopra abbozzato è possibile notare quanto segue.

Nella Regione Puglia il PAC è finanziato da circa 745 milioni di Euro a valere sul fondo di rotazione nazionale. Al netto dei 100 milioni di Euro destinati all'alta capacità Bari-Napoli, l'assegnazione delle risorse suddivisa tra le diverse categorie è la seguente.

I) Tra le Misure anticicliche devono essere menzionate le azioni: a) della Agevolazione fiscale de minimis per micro e piccole aziende delle aree a disagio socioeconomico (priorità Sistemi urbani), per un ammontare di Euro 63.000.000,00; b) delle Misure innovative e sperimentali di tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro collegate ad ammortizzatori sociali in deroga (priorità Occupazione), per un ammontare di Euro 30.000.000,00.

II) Tra gli interventi di Salvaguardia devono essere menzionate le azioni: a) dell'Agenda digitale (priorità Agenda digitale), per un ammontare di Euro 18.200.000,00; b) del Risparmio energetico e produzione da fonti rinnovabili (priorità Efficienza energetica), per un ammontare di Euro 50.000.000,00; c) di Tutela del patrimonio culturale, per un ammontare di Euro 40.000.000,00; di Rigenerazione urbana (priorità Sistemi urbani), per un ammontare di Euro 236.100.000,00.



III) Tra le Nuove azioni, infine, devono essere menzionate quelle relative: a) all'Agenda digitale (priorità Agenda digitale), per un ammontare di Euro 144.131.954,00; b) all'Efficientamento energetico delle scuole (priorità Efficienza energetica), per un ammontare di Euro 64.293.000,00.

Il totale delle somme relative alle azioni indicate è dunque pari a Euro 645.724.954,28.

Anche alla luce del quadro appena ricostruito, la Regione Puglia deduce l'incostituzionalità delle previsioni del comma 122 della legge n. 190 del 2014 per le seguenti ragioni di

DIRITTO

3. — *Violazione degli artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, cost., e del principio di legittimo affidamento.*

3.1 — I profili di illegittimità costituzionale che l'odierna ricorrente intende sottoporre all'attenzione di questa Ecc.ma Corte riguardano essenzialmente la data del 30 settembre 2014 quale *dies ad quem*, in relazione agli impegni di spesa, rilevante per escludere la possibilità di attingere risorse al Fondo di rotazione al fine di finanziare i nuovi incentivi alle assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato che si sono sopra descritti.

La fissazione di tale data quale *dies ad quem*, per le ragioni che ci si appresta ad esporre, determina la lesione del principio del legittimo affidamento, e dell'art. 3, primo comma, Cost., al quale la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte lo ha da tempo ricondotto. Detta fissazione, inoltre, determina anche la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché, come è risaputo, il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza del diritto dell'Unione europea: la sua violazione, dunque, ridonda nella lesione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

A questo riguardo è possibile osservare quanto segue.

3.2. — In primo luogo, deve essere evidenziato come, in base alla normativa sopra ricostruita, la fissazione del suddetto *dies ad quem* tre mesi prima dell'entrata in vigore della disposizione della quale si discute rende utilizzabili per le finalità di cui ai commi 118 e 121 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 anche le somme ricomprese nel Fondo di rotazione e impegnate, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, fino alla data del 31 dicembre 2014. Si tratta, da questo punto di vista, di una norma caratterizzata da chiari profili di retroattività, poiché, consentendo l'utilizzo, per i fini indicati dai citati commi 118 e 121, anche delle somme già impegnate, purché tale impegno sia avvenuto successivamente al 30 settembre 2014, pone nel nulla una qualificazione giuridica già posta in essere, e sulla quale le amministrazioni regionali e/o locali avevano legittimamente fatto affidamento.

Proprio questo è il profilo più significativo sul punto, poiché, come è noto, questa Corte ha più volte affermato «che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)» (sent. n. 364 del 2007).

3.3. — La lesione del principio di legittimo affidamento si verifica in danno di quelle amministrazioni regionali e/o locali interessate dal Piano di Azione Coesione, le quali, in relazione alle somme impegnate successivamente alla data del 30 settembre 2014, abbiano svolto attività che coinvolgono a vario titolo e con varie modalità soggetti terzi, quali sottoscrizione di convenzioni e disciplinari, svolgimento di procedure di gara, etc., prima del 1° gennaio 2015.

In tutti questi casi la lesione del principio del legittimo affidamento deriva dalla ripercussione negativa della norma qui in discussione su attività che sono state poste in essere confidando legittimamente sulla sussistenza di un impegno a gravare sul Fondo di rotazione ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011. La gravità e definitività del pregiudizio e la corrispondente lesione del legittimo affidamento, peraltro, si rivelano ancor più gravi per il caso in cui, in relazione ad impegni gravanti sul Fondo di rotazione successivi al 30 settembre 2014, siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti (a seguito, ad esempio, di aggiudicazioni di gare) prima del 1° gennaio 2015.

3.4. — A fondare la lesione del principio del legittimo affidamento è, inoltre, l'alto grado di maturazione del medesimo, derivante dalla sussistenza di impegni già presi a carico del Fondo di rotazione, il suo alto grado di meritevolezza e l'insussistenza di cause che ne escludano la legittimità, posto che esso dipendeva da una precedente legge dello Stato, pienamente valida ed efficace.

3.5. — Per di più, vertendosi nell'ambito di una materia certamente coinvolta dal processo di integrazione europea, non può non prendersi in considerazione lo statuto giuridico che la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha, nel corso degli anni, delineato ai fini dello scrutinio di legittimità degli interventi caratterizzati da profili di retroattività. Al riguardo, giova il rilievo secondo il quale la disposizione qui in discussione non rispetta alcuna delle due condizioni



che, secondo la Corte di Giustizia, devono ricorrere affinché possano porsi norme con caratteri di retroattività, ossia: *a)* la «necessarietà» di tali caratteri ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico in questione (ad es. sentt. 30.9.1982 in C-108/81, 19.5.1982 in C-84/81); *b)* il rispetto dell'affidamento degli interessati (sent. 14.7.1983 in C-224/82) ove sia meritevole di tutela (sent. Fedesa in C-331/88), lesi dalla «imprevedibilità» della modifica normativa con effetti retroattivi in questione (sent. Gerkesen in C-459/02).

Quanto al requisito sub *a)*, è agevole notare come la configurazione della misura in esame come retroattiva non sia affatto l'unico modo possibile per raggiungere il fine che la norma impugnata si propone, dal momento che sarebbe stato senz'altro possibile reperire altre forme di finanziamento delle misure incentivanti de quibus volte ad integrare la diminuzione delle risorse a disposizione di queste ultime per effetto della (ipotetica) configurazione come non retroattiva della misura che qui si contesta.

Quanto al requisito sub *b)*, è sufficiente, in questa sede, riferirsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia più sopra richiamata. In essa, ad esempio, si evidenzia con assoluta chiarezza la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento «nei confronti di una regolamentazione» nel caso in cui «i pubblici poteri hanno essi stessi precedentemente determinato una situazione tale da ingenerare un legittimo affidamento» (si veda, in tal senso, la sent. Gerkesen in C-459/02, che richiama, anche la sentenza 15 gennaio 2002, in C-179/00, Weidacher, Racc. pag. 1-501, punto 31). O ancora, rileva sul punto quanto evidenziato dalla sent. 14.7.1983 in C-224/82, secondo la quale deve essere tutelato l'affidamento dei soggetti che «non potevano ragionevolmente presumere» un cambio di regolamentazione.

Ebbene, non vi è chi non veda come ambedue i caratteri ricorrano nel presente caso, posto che — ovviamente — l'affidamento è stato ingenerato da norme legislative dello Stato perfettamente valide e vigenti, e che lo stretto e diuturno rapporto di collaborazione tra amministrazioni regionali e statali, in assenza di qualsivoglia segnale contrario, rendeva del tutto imprevedibile, per la Regione, il mutamento di regolamentazione, con effetto retroattivo, di cui qui si lamenta l'incostituzionalità.

3.6. — In base alle precedenti considerazioni, devono dunque ritenersi violati i seguenti parametri costituzionali:

i) art. 3, primo comma, Cost, ed il connesso principio di ragionevolezza, cui la giurisprudenza costituzionale consolidata riferisce il principio della tutela del legittimo affidamento (tra le altre, ad es., *cf.* le sentt. nn. 416 del 1999, 446 del 2002, 234, 314 e 346 del 2007);

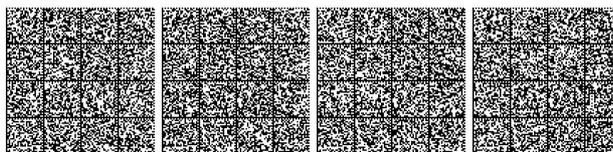
ii) artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché, come si è già documentato, i principi di certezza giuridica e del legittimo affidamento sono sanciti in modo chiaro e rigoroso da una cospicua giurisprudenza della Corte di Giustizia UE; dal che consegue che una norma che viola il principio del legittimo affidamento — tanto più in un ambito certamente ricompreso nelle materie su cui esiste una competenza europea — viola anche le norme costituzionali che fondano il rispetto, da parte della legislazione dello Stato, del diritto dell'UE: ira sintesi, il principio della tutela del legittimo affidamento assume, nel presente giudizio di legittimità costituzionale, la veste di norma interposta, in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., rispetto al comma 122 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

4. — *Violazione dell'art. 119, primo comma, cost.*

Il quadro normativo sopra esposto, con il suo palese carattere di retroattività, determina anche la violazione dell'art. 119, primo comma, Cost., e dell'autonomia finanziaria delle Regioni ivi sancita.

La Regione ricorrente, infatti, confidando legittimamente sulle risorse provenienti dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie in relazione ad impegni presi tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014, ha assunto obbligazioni delle quali oggi il bilancio regionale si trova ad essere gravato.

In assenza delle risorse sopra citate, la ricorrente si trova oggi a carico del proprio bilancio spese «non preventive», che le impediscono un'autonoma deliberazione in ordine alla destinazione della propria spesa per un importo corrispondente. Ciò conduce a ritenere violato dal comma 122 in questione anche l'art. 119, primo comma, Cost., e il principio di autonomia finanziaria, sub specie della spesa, poiché per effetto delle disposizioni qui considerate il bilancio della Regione si trova ad essere gravato di spese il cui onere è stato assunto confidando sulle risorse provenienti dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, il cui venir meno, con effetto retroattivo, anche per le somme impegnate tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014, produce la conseguenza che la Regione non potrà autonomamente determinarsi per le proprie spese in ragione di un importo corrispettivo, dovendo far fronte a quelle pregresse. In altre parole, anche se l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 non impone vincoli formali all'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, è chiaro che la condiziona in modo estremamente vistoso da un punto di vista sostanziale. Le somme necessarie a far fronte agli impegni assunti contando sul Fondo rotativo *de quo* dovranno ora essere reperite in sacrificio di altre destinazioni, con conseguente forte riduzione della possibilità, per l'autonomia regionale, di stabilire la finalizzazione delle proprie spese.



5. — *Istanza per l'esercizio del potere cautelare di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953.*

5.1. — Infine, in ragione di quanto sin qui esposto e argomentato, l'odierna ricorrente chiede a questa Ecc.ma Corte che, nell'esercizio del potere cautelare di cui dispone in forza dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, sospenda, in pendenza del giudizio, l'efficacia della norma statale impugnata con il presente ricorso.

Nel caso di specie, infatti, sussistono entrambi i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* necessari ai fini dell'attivazione di tale potere cautelare (*cf.* ord. n. 107 del 2010). In ordine al primo è sufficiente riportarsi alle considerazioni svolte nell'ambito delle censure di incostituzionalità del comma 122 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prospettate nei paragrafi precedenti.

5.2. — In relazione, invece, al *periculum in mora*, è possibile osservare quanto segue.

Esso, a norma del citato art. 35, deve sostanziarsi nel «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero [nel rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini]». E proprio l'«irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», nonché l'«irreparabile pregiudizio [...] all'ordinamento giuridico della Repubblica» rischiano seriamente di verificarsi in concreto, come si dirà a breve, nell'ipotesi in cui l'efficacia della norma statale impugnata non venisse sospesa da questa Ecc.ma Corte.

Come si è già avuto modo di osservare, infatti, il comma 122 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 produce effetti retroattivi nei termini in cui consente che le somme del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987, ancorché già impegnate dalle Regioni e dagli altri enti territoriali successivamente al 30 settembre 2014 (e fino al 31 dicembre), siano utilizzate per finanziare gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato previsti ai commi 118 e 121 della medesima disposizione. Ciò comporta, pertanto, l'insorgere del rischio di un grave ed irreparabile pregiudizio in capo alla Regione ricorrente (e agli altri enti territoriali coinvolti) nella misura in cui essi si trovano, in ragione e a causa della norma impugnata, ad essere sforniti della copertura finanziaria su cui avevano fatto legittimo affidamento al fine di ottemperare agli impegni di spesa contratti in relazione al periodo fra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014; e tale pregiudizio — come si è sottolineato nei paragrafi precedenti — assume contorni ancora più gravi ove ai predetti impegni di spesa la Regione e gli altri enti abbiano dato seguito con l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti.

Un ulteriore aspetto del quale è necessario tener conto per apprezzare appieno il *periculum* che l'odierna ricorrente e gli altri enti si trovano a fronteggiare dipende dalla circostanza secondo la quale i dati del sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato non risultano sempre esaustivi ed aggiornati a causa dei rallentamenti con i quali i soggetti beneficiari esterni alle amministrazioni regionali alimentano i sistemi stessi. Ciò determina la conseguenza secondo la quale, alla data del 30 settembre 2014, ben potrebbero non risultare nel sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato dati relativi a progetti per i quali siano già sorte obbligazioni giuridicamente vincolanti anche anteriormente alla data indicata dalla norma che qui si censura. Di qui un ulteriore grave approfondimento dell'effetto retroattivo della norma in questione e dei danni che gli enti coinvolti possono subire fin da ora in ragione di quest'ultima.

È evidente, dunque, che nel caso di specie è configurabile, innanzitutto, il «rischio di un irreparabile pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica», inteso come pregiudizio nei confronti degli enti territoriali — e quindi in primo luogo delle Regioni — che costituiscono, al pari dello Stato, componenti fondamentali della Repubblica medesima (art. 114 Cost.). D'altronde, che tale tipologia di *periculum* possa essere invocata solo dallo Stato è escluso sia dal fatto che nell'«ordinamento giuridico della Repubblica» sono tutelate tanto le ragioni dell'unità, quanto quelle delle autonomie, sia dal fatto che questa Corte ha parametri preso in considerazione, fino ad oggi, le istanze di esercizio del potere cautelare presentate da entrambi gli attori istituzionali, Stato e Regioni (*cf.*, *ex plurimis*, ord. n. 116 del 2004; sent. n. 62 del 2005; ord. n. 246 del 2006; sent. n. 367 del 2007; sent. n. 251 del 2009; ord. n. 107 del 2010; sent. n. 220 del 2013; sent. n. 44 del 2014).

In secondo luogo, nel caso di specie è altresì configurabile il «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», dal momento che il venir meno delle risorse su cui avevano fatto affidamento la Regione ricorrente e gli altri enti territoriali coinvolti ai fini della realizzazione di una serie di interventi nell'ambito delle politiche pubbliche può pregiudicare in modo grave e definitivo il corrispondente interesse dei cittadini a che tali interventi, sia ove consistenti nell'offerta di prestazioni in loro favore, sia ove destinati a sostanziare politiche pubbliche di cui essi possano beneficiare, siano portati ad effettivo compimento. In buona sostanza, a rischiare di essere gravemente pregiudicati dalla norma qui censurata non sono soltanto gli interessi degli enti autonomi, ma anche, e forse ancor di più, gli interessi delle collettività destinatarie degli interventi già finanziati fino al 31 dicembre 2014.

5.3. — Il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, nonché all'ordinamento giuridico della Repubblica, nei sensi appena precisati, risultano peraltro palesi ove si considerino la molteplicità e l'importanza degli interventi che, nella Regione Puglia, il PAC è volto a finanziare, e la cui realizzazione è seriamente messa a rischio



dalla norma la cui legittimità costituzionale si contesta in questa sede. Al riguardo, non si può che rinviare a quanto già fatto presente al par. 2.4, ricordando che tra gli interventi in questione ve ne sono di attinenti a settori strategici e/o di grande importanza socio-economica, come quelli dell'Agevolazione fiscale de minimis per micro e piccole aziende delle aree a disagio socioeconomico, delle Misure innovative e sperimentali di tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro collegate ad ammortizzatori sociali in deroga, dell'Agenda digitale, del Risparmio energetico e della produzione da fonti rinnovabili, della Tutela del patrimonio culturale, della Rigenerazione urbana, e dell'Efficientamento energetico delle scuole.

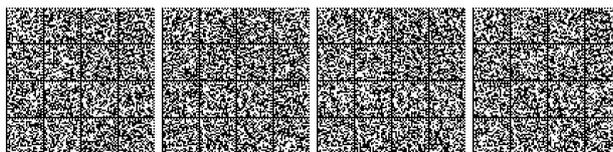
L'odierna ricorrente ritiene inoltre necessario, al fine della valutazione dei presupposti per la concessione della misura cautelare sollecitata in questa sede, evidenziare come l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 non possa che comportare la generazione di un contenzioso particolarmente ingente tra Regioni ed amministrazioni beneficiarie esterne (in gran parte costituite da Comuni), le quali si vedranno annullare interventi in relazione ai quali sono già stati sottoscritti convenzioni e disciplinari, sono in corso procedure di gara, sono state comunque già sostenute spese (anche in assenza di obblighi giuridicamente vincolanti già assunti a quella data, ovvero di gare già aggiudicate), con il rischio più che concreto di generare debiti fuori bilancio.

La decurtazione delle risorse del PAC, infine, compromette seriamente il completamento degli interventi già in corso, tra i quali non è secondario ricordare (*cf.*, *supra*, par. 2.1. e 2.3) che si annoverano quei progetti inizialmente previsti nei programmi comunitari e che successivamente sono stati trasferiti al di fuori di questi perché non in grado di conseguire la chiusura delle attività entro i termini della programmazione comunitaria (dicembre 2015), a causa della complessità delle procedure e dei pareri autorizzativi. Da ciò la conseguente, grave, criticità finanziaria che si viene a determinare per tale specifica categoria di progetti, i quali non potranno più avere copertura né sui programmi comunitari, né sui programmi del PAC.

5.4. — Anche alla luce delle considerazioni da ultimo esposte, l'odierna ricorrente ritiene di aver mostrato adeguatamente la sussistenza, nel presente caso, tanto del *fumus borri iuris* quanto del *periculum in mora* — *sub specie* dell'«irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», nonché dell'«irreparabile pregiudizio [...] all'ordinamento giuridico della Repubblica» — e dunque delle condizioni affinché questa Ecc.ma Corte si determini ad esercitare il proprio potere cautelare sospendendo l'efficacia della norma impugnata nelle more del presente giudizio.

Ciò nondimeno, in via subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenga che dall'adozione di tale misura possa discendere il rischio — in senso uguale e contrario a quello appena prospettato — di pregiudizi analoghi a quelli che deriverebbero dall'applicazione della norma censurata (ord. n. 107 del 2010) e non si ravvisi la prevalenza del danno derivante dal perdurare dell'efficacia della medesima (ord. n. 107 del 2010), questa difesa, in considerazione della evidente sussistenza dei pericoli sopra paventati, chiede che venga quantomeno disposta, a titolo di misura cautelare minima, la fissazione della trattazione del merito del giudizio nel più breve termine possibile.

Tale potere cautelare, infatti, non può che considerarsi implicito nel più ampio potere di disporre la sospensione dell'efficacia delle norme di legge di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953, poiché rispetto a quest'ultimo costituisce indubbiamente un *minus*. Il potere di fissare la trattazione del merito del giudizio nel più breve tempo possibile, peraltro, discende altresì dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953, il quale, per i giudizi costituzionali diversi da quelli di accusa nei confronti del Capo dello Stato, rinvia, «in quanto applicabili», alle norme concernenti la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ovvero, da ultimo, alle norme contenute nel codice del processo amministrativo adottato con il decreto legislativo n. 104 del 2010. Tra queste, in particolare, viene in rilievo l'art. 55, comma 10, il quale prevede che «il tribunale amministrativo regionale, in sede cautelare, se ritiene che le esigenze del ricorrente siano apprezzabili favorevolmente e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito, fissa con ordinanza collegiale la data della discussione del ricorso nel merito. Nello stesso senso può provvedere il Consiglio di Stato, motivando sulle ragioni per cui ritiene di riformare l'ordinanza cautelare di primo grado; in tal caso, la pronuncia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la sollecita fissazione dell'udienza di merito». Si tratta, a ben vedere, di una disposizione pienamente compatibile con il giudizio di legittimità costituzionale in via principale che si svolge dinanzi a questa Corte e, di conseguenza, applicabile anche ad esso, laddove quest'ultima ritenga che i pericoli individuati all'art. 35 della legge n. 87 del 1953 — nel bilanciamento con eventuali rischi speculari — possano essere sufficientemente scongiurati ricorrendo a tale strumento piuttosto che a quello della sospensione dell'efficacia delle norme di legge impuginate.



P. Q. M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso e previa concessione di idonea misura cautelare ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 24 febbraio 2015

Avv. Prof. Marcello CECCHETTI

15C00099

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Puglia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposizione alle Province delle Regioni a statuto ordinario di divieti puntuali di specifiche voci di spesa - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata previsione di norme statali di dettaglio e conseguente violazione della competenza concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica” - Violazione dell'autonomia finanziaria, sotto il profilo della spesa, e dell'autonomia politico-amministrativa delle Province - Contrasto con la legge “organica” di attuazione del principio di pareggio del bilancio, con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio e con l'obiettivo della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL - Irragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria delle Province anche qualora i divieti censurati siano ritenuti compatibili con l'assetto delle competenze statali in materia di finanza pubblica scaturito dalla riforma costituzionale del 2012.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 81, comma sesto, 117, comma terzo, e 119, commi primo e secondo; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lett. e); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 9, comma 5.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Divieto assoluto alle Province delle Regioni a statuto ordinario di acquisire personale in qualunque forma e tipo di lavoro - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di enti locali - Invasione della competenza legislativa regionale (residuale) in tema di organizzazione amministrativa delle Province - Macroscopica lesione dell'autonomia organizzativa e funzionale dei medesimi enti.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420, lett. c), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Divieto alle Province delle Regioni a statuto ordinario di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni afferenti alla gestione dell'edilizia scolastica, alla costruzione e gestione delle strade provinciali e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dai limiti che la legge statale può imporre all'indebitamento degli enti territoriali - Contrasto con la possibilità costituzionalmente attribuita ai medesimi enti di ricorrere all'indebitamento per finanziare “spese di investimento” indipendentemente dalla loro finalizzazione funzionale - Contrasto con la legge “organica” di attuazione del principio di pareggio del bilancio e con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio - Adozione di norme di dettaglio, anziché di “principi fondamentali” di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 420, lett. a).
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 117, comma terzo, e 119, commi primo, secondo e sesto; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 2, lett. b); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 10, comma 1.



Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, in misura pari, rispettivamente, al 30 e al 50 per cento rispetto all'ammontare della spesa per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, nonché in misura del 30 per cento per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - In via subordinata: Esorbitanza dalla competenza statale a determinare i principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica" - Compromissione della discrezionalità legislativa delle Regioni afferente al riordino delle funzioni di area vasta nelle materie di propria competenza - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nonché del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Contrasto con la legge "organica" di attuazione del principio di pareggio del bilancio e con le norme costituzionali che ad essa fanno rinvio.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, commi secondo e quarto; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lett. e); legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 9, comma 5.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Individuazione del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello destinato alle procedure di mobilità, da effettuarsi entro novanta giorni secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Incidenza dei previsti termini e vincoli procedurali sulla potestà legislativa regionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 422.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Determinazione, con il supporto delle società *in house* delle amministrazioni centrali competenti, di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato e fissazione dei relativi criteri mediante il decreto ministeriale di cui all'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, da adottare entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dagli specifici ambiti di competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Vincolo per il legislatore regionale di rispettare atti non legislativi (quali l'accordo e il decreto ministeriale succitati) - In via subordinata: Determinazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica mediante norme di rango *sub*-legislativo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 423.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità - Obbligo di destinare, altresì, esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario - Previsione che, nonostante i detti obblighi, restano fermi i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, e che le assunzioni effettuate in violazione di tale normativa sono nulle - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata non riconducibilità delle previsioni censurate alla materia "ordinamento civile" - Difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale - Imposizione di vincoli di destinazione a risorse già presenti nei bilanci degli enti territoriali e relative a materie di loro competenza - Lesione della competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, nonché dell'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali e del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Incidenza sulla potestà di autoorganizzazione degli enti territoriali.



- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), quarto e sesto, 118, primo comma, e 119, commi primo e quarto.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Disciplina della mobilità e della ricollocazione del personale soprannumerario di Province e Città metropolitane - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato difetto di qualunque titolo competenziale che legittimi la disciplina statale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), e quarto

Ricorso nell'interesse della regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 221 del 20 febbraio 2015, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti del Foro di Firenze (pec. marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) e dall'avv. Vittorio Triggiani, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto, contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, dell'art. 1, commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300 (S.O. n. 99), per violazione degli articoli 3, primo comma, 81, ultimo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo, secondo, quarto e ultimo comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lett. e), e comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012, e degli articoli 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014.*

1.1 — Premessa.

Il comma 420 prevede una serie di divieti puntuali di spesa per le province delle regioni a statuto ordinario. In particolare, la disposizione che qui si contesta così prevede: «A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto art. 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza».

Tali previsioni sono costituzionalmente illegittime, per violazione di numerosi parametri costituzionali, secondo quanto si specificherà di seguito.

1.2. — Violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost.

In primo luogo, deve essere evidenziato che le prescrizioni sopra richiamate violano l'autonomia legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», che gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., affidano alla potestà concorrente di Stato e regioni. Ciò in quanto esorbitano dal limite dei principi fondamentali che le citate disposizioni costituzionali pongono alla competenza della legge statale nella materia *de qua*.

Non vi è chi non veda, infatti, come le disposizioni in esame siano di estremo dettaglio. Esse, infatti, impongono vincoli puntuali a determinate voci di spesa, in contrasto con quanto la giurisprudenza di questa ecc.ma Corte ha da tempo escluso che la legge statale possa fare. Sul punto, *ex plurimis*, si veda la sent. n. 417 del 2005, secondo cui «la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (in senso analogo, si veda anche la sent. n. 390 del 2004).



Si consideri peraltro che le disposizioni in questione non prevedono semplicemente «vincoli» a specifiche voci di spesa (ed es., imponendo di contenerle in una determinata misura, magari individuata in una percentuale di quella inserita in bilancio nell'esercizio precedente), ma veri e propri divieti: la specificità, la puntualità e il grado dettaglio di tali prescrizioni sono dunque al massimo possibile. Al riguardo, si osserva che la giurisprudenza di questa Corte ha già provveduto a dichiarare costituzionalmente illegittime norme statali in tema di coordinamento della finanza pubblica che ponevano precetti certamente non più dettagliati di quelli qui in discussione, in quanto esorbitanti dalla competenza statale in materia. A mero titolo di esempio può essere qui richiamata la già ricordata sent. n. 417 del 2005, che ha accolto le questioni proposte da parte regionale nei confronti di norme statali che introducevano «puntuali vincoli» concernenti «le spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché le spese per l'acquisto di beni e servizi». Ebbene, tali vincoli sono stati ritenuti costituzionalmente illegittimi, ancorché fossero imposti dalle norme allora in discussione in modo certamente più flessibile e meno dettagliato rispetto a ciò che avviene nel caso del comma 420 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Ad esempio, l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 168 del 2004 prevedeva che la spesa «per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione» non potesse essere «superiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001 e 2002, ridotta del 15 per cento», mentre i successivi commi 10 e 11 prevedevano analoghe limitazioni alle spese rispettivamente per missioni all'estero e rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, e per l'acquisto di beni e servizi. Come si vede, si trattava di prescrizioni certamente meno rigide e puntuali degli assoluti divieti su specifiche voci di spesa che in questa sede si contestano. Eppure quei vincoli sono stati dichiarati incostituzionali, nella parte in cui si rivolgevano alle regioni ed agli enti locali, in quanto non potevano considerarsi principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 417 del 2005, par. 6.3 del Considerato in diritto).

I vincoli posti dalle disposizioni impugnate sono dunque ben più puntuali e stringenti di quelli già dichiarati incostituzionali in precedenti sentenze. Essi pertanto devono considerarsi costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto pongono norme di estremo dettaglio nell'ambito della materia di competenza legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

1.3. — Violazione dell'art. 119, primo comma, Cost.

Le disposizioni in questione violano altresì l'autonomia finanziaria, sotto il profilo della spesa, riconosciuta alle province dall'art. 119, primo comma, Cost.

Non vi è chi non veda, infatti, come l'imposizione rigida di divieti puntuali di specifiche voci di spesa sia del tutto incompatibile con una qualsiasi (anche minima) autonomia di spesa. L'autonomia finanziaria, sul versante delle uscite, riconosciuta alle province dalla norma costituzionale citata, comporta infatti che a tali enti sia garantita una sfera di autodeterminazione minima intangibile in relazione alla destinazione delle proprie spese. Si tratta di un principio basilare dell'autonomia politico-amministrativa di tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica, tale per cui la definizione dell'indirizzo politico-amministrativo di ciascun ente è affidato ai processi democratici di deliberazione pubblica che si svolgono nel suo ambito, ovviamente entro i limiti posti dagli altri enti — ed in particolare da quelli dotati di competenza legislativa — nel rispetto delle prescrizioni costituzionali.

L'annullamento della possibilità di autodeterminarsi in relazione alle proprie spese non rappresenta, però, un limite all'esercizio di un'autonomia, ma la sua radicale negazione, sia pure in un settore specifico anche se di importanza strategica come quello del pubblico impiego.

La normativa impugnata viola quindi l'art. 119, primo comma, Cost., in quanto da essa deriva la radicale negazione dell'autonomia finanziaria, sul versante della spesa, riconosciuta alle province da tale disposizione costituzionale e — per conseguenza — una corrispondente compressione dell'autonomia politico-amministrativa di tali enti.

1.4. — Violazione degli articoli 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

L'odierna ricorrente è consapevole che la riforma costituzionale del 2012 (legge cost. n. 1 del 2012), e la relativa normativa di attuazione (legge n. 243 del 2012), hanno riconosciuto allo Stato ulteriori possibilità di disciplina di numerosi aspetti della finanza pubblica delle autonomie territoriali. Anche ove si ritenesse di dover leggere le prescrizioni di cui al comma 420 in questa sede impugnato nel quadro dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012 — ossia la c.d. «legge organica» di attuazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 — il comma 420 sarebbe da considerare incostituzionale proprio per violazione delle citate norme di rango costituzionale e del parametro interposto costituito dalla menzionata disposizione della legge n. 243.

L'art. 81, ultimo comma, Cost., nel testo attualmente vigente e introdotto ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, prevede, come è noto, che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (siano) stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».



L'art. 5 della medesima legge cost. n. 1 del 2012, a sua volta, prevede che «la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, disciplin(i), per il complesso delle pubbliche amministrazioni (...) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (comma 1, lett. e).

Viene dunque introdotta nel nostro ordinamento una nuova fonte del diritto — qualificata in dottrina legge «rinforzata» o «organica» (così, ad es., N. Lupo, *Il nuovo art. 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica», in AA.VV., Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2013, 425 ss.) — alla cui competenza è affidata la definizione di una normativa generale complessivamente volta a disciplinare gli aspetti fondamentali della finanza pubblica per tutte le pubbliche amministrazioni. Tale legge statale «rinforzata» o «organica», inoltre, da un lato beneficia di una competenza di cui la legge statale «ordinaria» non dispone (dovendo quest'ultima — per il settore che qui interessa, rimanere nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.; dall'altro assume un indubbio valore parametrico, quale norma interposta rispetto alle disposizioni costituzionali più sopra citate nei confronti delle leggi statali ordinarie e regionali che interverranno sul tema. Come è risaputo, il legislatore statale ha attuato l'art. 81, ultimo comma, Cost., e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 tramite la legge «organica» o «rinforzata» n. 243 del 2012.

Come si mostrerà tra un attimo, le prescrizioni di tale legge — e, dunque, con esse l'art. 81, ultimo comma, e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 — sono stati palesemente violati dal comma 420 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Ciò per tre differenti ma concorrenti ragioni.

I) La prima può essere apprezzata con specifico riferimento al contenuto della citata legge «organica». L'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, infatti, prevede quanto segue: «Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche». Come si vede, la legge «organica» o «rinforzata» di cui all'art. 81 Cost. stabilisce che la legge statale possa prevedere, a carico degli enti autonomi territoriali, «ulteriori obblighi (...) in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica» solo ove rispetti due differenti condizioni: a) che tali obblighi siano posti «nulla base di criteri analoghi» a quelli previsti per le amministrazioni statali; b) che i medesimi obblighi tengano conto di «parametri di virtuosità».

Ebbene, non occorrere spendere molte parole per mostrare come nessuno di questi due requisiti sia soddisfatto dalle norme che qui si contestano. Il comma 420 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, infatti, pone divieti di spesa che: a) non trovano corrispondenza in divieti introdotti per le amministrazioni statali, e quindi non sono posti «sulla base di criteri analoghi» a quelli previsti per queste ultime; b) sono assolutamente rigidi e si applicano uniformemente a tutti gli enti provinciali, non tenendo quindi in conto alcun «parametr(o) di virtuosità».

Il contrasto con la citata disposizione della c.d. «legge organica» non potrebbe essere più evidente. Ciò determina la violazione delle norme di rango costituzionale che alla medesima fanno rinvio, ossia l'art. 81, ultimo comma, Cost., e l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012.

II) La seconda ragione può essere agevolmente apprezzata tramite una lettura sistematica delle norme rilevanti sul tema. Al riguardo, infatti, è necessario considerare che la successione di atti normativi volti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prefigurata dall'art. 81, ultimo comma, Cost., è diretta a fissare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, «norme fondamentali» e «criteri»: ossia standard che non possono non mantenersi ad un alto tasso di generalità, non potendo invece contenere precetti specifici e dettagliati. L'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 — che discorre di «regole sulla spesa» — e l'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, il quale fa invece riferimento ad «ulteriori obblighi» — devono quindi essere letti alla luce del richiamato disposto dell'art. 81, ultimo comma, Cost.: tali «regole» e tali «obblighi» non possono mai essere caratterizzati da un livello di generalità particolarmente basso, né da una natura di dettaglio particolarmente accentuata, dovendo essere sempre qualificabili come «norme fondamentali» e «criteri». Ciò esclude che alle disposizioni di rango costituzionale in parola e all'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012 possano essere ricondotte prescrizioni così specifiche e analitiche quali quelle qui contestate.

III) Si consideri, infine, che le «regole sulla spesa» che possono essere introdotte in base all'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012, sono solo quelle volte all'obiettivo di «salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica». La disposizione di rango costituzionale appena citata, quindi, subordina la possibilità di imporre tali «regole» alla loro finalizzazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Il comma 420, invece, da un lato non è



idoneo a garantire tale obiettivo, poiché il fatto che gli enti provinciali non sostengano le spese in questione non comporta affatto che tali enti non affrontino altre spese in modalità e quantità tali da frustrare l'obiettivo della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione tra debito e PIL; dall'altro, in presenza di vincoli più generali alla spesa pubblica degli enti provinciali, nonché delle norme concernenti il loro concorso al contenimento della stessa, si rivelano del tutto non necessari al conseguimento degli obiettivi sopra citati.

I divieti in questione, quindi, sono da un lato inidonei, e dall'altro non necessari rispetto al conseguimento dell'obiettivo cui dovrebbero essere volti. Ciò determina due conseguenze:

i) in primo luogo, contrastano con l'art. 5, comma 1, lett. *e)*, della legge cost. n. 1 del 2012, che pone detto obiettivo;

ii) in secondo luogo, sono palesemente irragionevoli, in quanto pongono precetti gravosi per l'autonomia finanziaria provinciale senza superare ben due delle tre tappe del giudizio di proporzionalità-ragionevolezza (ossia «idoneità», «necessità» e «proporzionalità» in senso stretto), così come viene teorizzato dalla dottrina più autorevole (*cf.*, per tutti, R. Alexy, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, 27 ss.). Per questa ragione devono essere ritenute in contrasto anche con l'art. 3, primo comma, Cost.

1.5. — Violazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 5, comma 1, lett. *e)*, della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 3, primo comma, Cost.

Nel precedente par. 1.4 si è mostrato come non è possibile ritenere che le disposizioni qui contestate siano state poste in attuazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge c.d. «organica» n. 243 del 2012, ponendosi anzi in insanabile contrasto con tali atti normativi. Nella denegata ipotesi in cui questa ecc.ma Corte non ritenesse di dover ravvisare tale contrasto, tuttavia, esse sarebbero comunque incostituzionali per violazione dell'autonomia finanziaria delle province, in quanto, ponendo rigidi divieti di estremo dettaglio, non consentono a queste ultime alcun margine di manovra sulle proprie spese in relazione alle voci ivi considerate.

La ragione che sta a fondamento di tale censura è agevolmente comprensibile ove si consideri quanto segue.

Le norme della legge costituzionale n. 1 del 2012 cui sopra si è fatto riferimento, nella parte in cui legittimano leggi statali — «rinforzate e organiche» o «ordinarie» — a introdurre norme volte a disciplinare (anche) la spesa degli enti territoriali, devono comunque essere lette in combinato disposto con l'art. 119, primo comma, Cost., che continua a riconoscere, pur dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale sopra citata, autonomia finanziaria alla provincia (per quel che qui interessa). Da ciò si desume che i precetti posti dalla legge statale nell'ambito delle nuove competenze assegnate allo Stato dalla riforma costituzionale del 2012, devono comunque salvaguardare un ambito di autodeterminazione, sul versante della spesa, agli enti di cui all'art. 119, primo comma, Cost. Ciò che, come è del tutto evidente, non avviene nel caso del comma 420 che qui si contesta.

2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, lettere c), d), e) e f), della legge n. 190 del 2014.*

2.1. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, e quarto comma, Cost.

Specifiche ragioni di incostituzionalità riguardano inoltre il comma 420 nella parte in cui — alle lettere *c)*, *e)* e *f)* — vieta in modo assoluto alle province di acquisire personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, invadendo così la potestà legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa delle province.

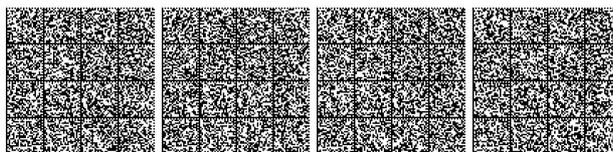
Come è noto, a far data dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 2001, lo Stato ha perso la competenza legislativa generale in materia di enti locali, potendo, con riguardo a questi ultimi, porre soltanto le norme che rientrino negli ambiti materiali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost. (funzioni fondamentali, organi di governo e legislazione elettorale di province, comuni e città metropolitane). La materia dell'«organizzazione amministrativa della provincia», dunque, spetta ora alla competenza legislativa regionale ex art. 117, quarto comma, Cost. Le disposizioni statali contenute nell'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014, intervenendo in modo evidente su tale ambito materiale, violano perciò in maniera altrettanto evidente i parametri costituzionali appena evocati.

2.2. — Violazione degli articoli 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

L'art. 1, comma 420, lettere *c)*, *d)*, *e)* e *f)*, della legge n. 190 del 2014, lede altresì, in termini addirittura macroscopici, l'autonomia organizzativa e funzionale delle province.

L'art. 114, secondo comma, come è noto, riconosce l'autonomia degli enti provinciali, che è ribadita — con specifico riguardo all'autonomia organizzativa — dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Tale particolare autonomia è implicita anche nell'art. 118, primo comma, Cost., che riconosce alle province autonomia amministrativa, la quale non avrebbe modo di svolgersi in modo adeguato senza implicare necessariamente, alla base, una corrispondente autonomia organizzativa.



Ebbene, non vi è chi non veda come una normativa, quale quella qui contestata, che, come già evidenziato, vieta in modo assoluto alle province di acquisire personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, nega in radice un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa di tali enti, vulnerando perciò i citati parametri costituzionali.

3. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, lett. a), della legge n. 190 del 2014.*

3.1. — Violazione dell'art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012.

Specifiche ragioni di illegittimità costituzionale concernono anche la lett. a) del comma 420, ai sensi del quale alle province è fatto divieto «di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza». Questa disposizione contrasta palesemente con i limiti che gravano sulla legge statale nel momento in cui essa disciplina il ricorso all'indebitamento degli enti territoriali, poiché vieta tale ricorso anche per spese di investimento, quando queste ultime non afferiscano alle funzioni sopra menzionate.

Tale divieto contrasta, innanzi tutto, con l'art. 119, primo e sesto comma, Cost., che da un lato prevedono l'autonomia di entrata e di spesa delle province, e dall'altro limitano tale autonomia, in relazione al ricorso all'indebitamento, solo nel senso che a tale strumento di finanziamento si può fare ricorso esclusivamente per «finanziare spese di investimento», senza distinguere a seconda della finalizzazione funzionale di queste ultime.

Il contrasto è inoltre apprezzabile anche in relazione all'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012, e all'art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012. La prima disposizione, infatti, prevede che la c.d. «legge organica» disciplina «la facoltà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della presente legge costituzionale». Il citato art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, per parte sua, specifica il divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., autorizzando la legge statale ordinaria a prevedere «modalità» e «limiti» di tale divieto. L'impugnato comma 420, lett. a), invece, pone un ulteriore e più pervasivo divieto concernente il ricorso all'indebitamento, esorbitando dunque dai limiti che la legge statale incontra in base alle disposizioni sopra menzionate, e violando così anche l'art. 81, ultimo comma, Cost., che rappresenta il fondamento costituzionale della vincolatività, per la legge ordinaria statale, della «legge organica» n. 243 del 2012.

Risultano violati, inoltre, gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., perché la legge statale pone norme volte al coordinamento della finanza pubblica aventi caratteristiche di dettaglio e non limitate, dunque, ai soli «principi fondamentali».

4. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014.*

4.1. — Premessa.

Il comma 421 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 così dispone: «La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo».

Come si vede, la disposizione in questione prevede una consistente riduzione della pianta organica delle città metropolitane e delle province, pari addirittura al 30% per le prime e al 50% per le seconde, rispetto all'ammontare della spesa per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014. La riduzione è inoltre prevista nel 30% per le province con territorio interamente montano e confinanti con paesi stranieri. Questa disposizione è incostituzionale per le seguenti ragioni.

4.2. — Violazione art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

Il primo contrasto con disposizioni costituzionali che si rende palese in relazione alla norma citata è quello concernente la lesione della competenza legislativa della regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali». Tale materia, infatti, risulta affidata alla competenza legislativa residuale regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., mentre lo Stato può disciplinare solo i profili indicati nell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., tra i quali non vi è, come è evidente, quello concernente la pianta organica delle province e delle città metropolitane.



Dunque, la disposizione di cui all'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto dettata in totale carenza di titolo competenziale.

4.3. — Violazione dell'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. (in via subordinata rispetto alla questione proposta nel par. precedente).

Anche ove si volesse considerare il comma 421, in base ad un giudizio di prevalenza, riconducibile in qualche modo alla potestà legislativa statale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», la norma sarebbe da ritenere parimenti incostituzionale per eccesso di competenza.

Essa, infatti, contiene precetti di dettaglio, che riguardano una singola voce di spesa e non concedono alcun margine di operatività alla legge regionale nella sua modulazione. Alla luce della giurisprudenza costituzionale sul punto, non può dunque essere considerata un «principio fondamentale» della materia.

4.4. — Violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost.

L'autonomia legislativa regionale è inoltre violata per una ulteriore ragione. Come è noto, la legge regionale, anche in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 2014, deve mettere in atto un processo di riordino delle funzioni di area vasta rientranti nelle materie di propria competenza, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost.

La drastica, rigida e assolutamente standardizzata riduzione dell'organico degli enti di area vasta in questione coarta e lede la discrezionalità legislativa regionale che è chiamata ad esplicarsi, alla luce delle disposizioni costituzionali citate, nel detto processo di riordino, poiché il (ri)dimensionamento del personale degli enti territoriali che deriva dal comma 421 non può che ridondare pregiudizialmente sulle scelte legislative regionali concernenti l'allocatione delle funzioni. In altre parole, la regione, nell'esercizio della funzione legislativa volta al riordino delle funzioni amministrative di propria competenza, non potrà esercitare la propria discrezionalità, alla luce dei principi costituzionali coinvolti, perché si troverà di fronte il «dato» costituito dalla vistosa riduzione del personale degli enti di area vasta coinvolti.

La censura appena prospettata, peraltro, ha una portata che va ben al di là di quanto appena evidenziato. Come è noto, infatti, le funzioni amministrative affidate alle province e alle città metropolitane non rappresentano uno stock immutabile, e certamente non lo saranno anche successivamente all'attuazione del menzionato comma 89 della legge n. 56 del 2014. I legislatori competenti per materia, infatti, potranno modulare via via la quantità e il tipo di funzioni da allocare a tali livelli territoriali di area vasta, nell'esercizio della propria discrezionalità legislativa e in attuazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost. Un dimezzamento (o comunque una vistosa riduzione) del personale degli enti di area vasta operato dall'alto e solo da parte di uno dei legislatori competenti ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative di tali enti, impedirà il congruo dispiegarsi della citata discrezionalità (in specie da parte della legge regionale, per quel che qui interessa), poiché le scelte allocative saranno irrimediabilmente pregiudicate dal forte ridimensionamento degli organici operato dalla norma impugnata in questa sede.

4.5. — Violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, Cost.

Per ragioni analoghe risultano gravemente violati dal comma 421 anche i principi di sussidiarietà, adeguate e differenziazione, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

I precetti posti dall'art. 118, infatti, risultano lesi dalla circostanza secondo la quale il riordino delle funzioni operato dalla legge regionale si troverà a non poter farsi guidare da tali norme, poiché non sarà possibile attribuire agli enti di area vasta tutte le funzioni che ai medesimi dovrebbero spettare in base ai principi menzionati, a causa della inadeguatezza della loro dotazione organica rispetto allo svolgimento delle medesime.

Ciò rende palese anche la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse che quest'ultimo pone. In base a tale disposizione costituzionale, infatti, le risorse derivanti dalle fonti di cui ai primi tre commi della medesima devono essere sufficienti ad assicurare lo svolgimento delle funzioni che agli enti territoriali spettano in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così come attuati dal legislatore competente per materia. Il che vuol dire che, in primo luogo, vanno individuate le funzioni amministrative che devono essere esercitate dai diversi livelli di governo, e poi, solo in secondo luogo, vanno individuate, in ragione dello stock di funzioni di ciascuno di essi, le risorse che agli stessi vanno assegnate. Il comma 421, invece, procede in modo esattamente opposto, poiché la riduzione della dotazione organica in esso prevista avviene a monte del riassetto delle funzioni amministrative che le leggi di ciascuna regione sono chiamate a fare dalla legge n. 56 del 2014.



Quello appena accennato è, in sintesi, il punto cruciale delle censure esposte nel presente e nel precedente paragrafo.

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito che tra i precetti immediatamente vincolanti per la legislazione statale è individuabile anche quello di non alterare «il rapporto tra complessivi bisogni (...) e medi finanziari per farvi fronte»: così la sent. n. 381 del 2004, par. 6 del Considerato in diritto, con specifico riferimento alla regione, ma in base ad un principio valido per ogni ente territoriale. La successiva sent. n. 431 del 2004 ha inoltre evidenziato che la violazione del principio *de quo* si verifica quando la legge determina «una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione» dell'ente territoriale «per l'adempimento dei propri compiti» (par. 3 del Considerato in diritto, anche in questo caso con specifico riferimento alle funzioni regionali ma in base ad una argomentazione evidentemente valida per qualunque ente territoriale costituzionalmente previsto).

Ebbene, l'odierna ricorrente non intende sostenere che, in generale, la vistosa riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti di area vasta prevista dai commi 418 e 419 della legge n. 190 del 2014 — qui non impugnati — determini senz'altro «una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione» degli enti territoriali «per l'adempimento dei propri compiti». Si sostiene invece che tale riduzione riesce ad evitare di incorrere in vizi di incostituzionalità, sotto il profilo qui considerato, solo nella misura in cui essa consente alla regione di esplicare la propria discrezionalità legislativa nella modulazione delle funzioni degli enti di area vasta, in modo tale da rendere — pur nel contesto dei limiti complessivi offerti dai citati commi 418 e 419 — le province e le città metropolitane strutturalmente adeguate allo svolgimento delle funzioni che, in attuazione dell'art. 118 Cost., essa deciderà di assegnare a queste ultime.

Ciò è precisamente impedito dal comma 421 che qui si contesta, poiché esso aggiunge alla già vistosa diminuzione delle risorse complessive a disposizione degli enti di area vasta operata dai commi 418 e 419 un elemento di fortissima rigidità consistente nel ridimensionamento dei relativi organici operato prima e a prescindere del processo di riallocazione delle funzioni, quando invece la logica dei principi costituzionali — così come esplicitata anche dalle pronunce di questa ecc.ma Corte sopra richiamate — è esattamente opposta: prima vanno stabilite le funzioni amministrative che, in attuazione dell'art. 118, spettano a ciascun ente territoriale, e solo dopo — sia pure nel contesto delle determinazioni statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, vanno individuate le risorse da assegnare a tali enti. Nel nostro caso le determinazioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono offerte dai richiamati commi 418 e 419, mentre il successivo comma 421 determina ex ante e in modo rigido lo stock di risorse di personale a disposizione degli enti di area vasta, prescindendo del tutto dal complesso delle funzioni che, anche in base alla legge regionale, essi saranno chiamati a svolgere.

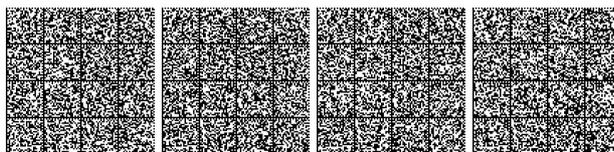
4.6. — Violazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012, dell'art. 81, ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lett. e), della legge cost. n. 1 del 2012.

Come già evidenziato più sopra, la regione ricorrente è consapevole che la legge cost. n. 1 del 2012, e la normativa di attuazione della medesima, hanno offerto alle fonti statali ulteriori vie per disciplinare importanti aspetti della finanza degli enti territoriali.

Anche ove si volesse considerare il comma 421 attuativo della c.d. «legge organica» n. 243 del 2012, adottata in base al sesto comma dell'art. 81 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 2012, tuttavia, l'incostituzionalità di tale disposizione risulterebbe comunque palese. Essa, infatti, contrasta evidentemente con l'art. 9, comma 5, della citata «legge organica», poiché — come si è già rilevato al par. 1.4, sub *I*) — in base a tale disposizione la legge ordinaria dello Stato può imporre «ulteriori obblighi» agli enti territoriali solo: *a*) «sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali»; e *b*) «tenendo conto di parametri di virtuosità».

Ebbene, non vi è chi non veda come nessuno di questi due requisiti risulti rispettato dal comma 421 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, di talché esso deve essere ritenuto in contrasto non solo con la citata disposizione della «legge organica» n. 243 del 2012, ma anche con gli articoli 81, sesto comma, Cost., e 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 2012, sui quali riposa la forza obbligatoria per le leggi statali ordinarie della menzionata «legge organica».

5. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge n. 190 del 2014.*



5.1. — Premessa.

Il comma 422 prevede che venga individuato «entro novanta giorni» dalla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità, e «secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56», il personale destinato a rimanere assegnato alle province e alle città metropolitane, nonché quello destinato invece alle procedure di mobilità, in base ai commi 422 ss. Tale previsione deve essere ritenuta incostituzionale per le seguenti ragioni.

5.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.

Come è ormai risaputo, lo Stato non dispone più, dopo la riforma costituzionale del 2001, di una competenza generale in materia di ordinamento degli enti locali. Può solo adottare norme in tema di organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali di province, comuni e città metropolitane, mentre il resto spetta senz'altro alla legge regionale in base all'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale assetto competenziale è palesemente violato dal comma 422 perché: *i*) lo Stato difetta radicalmente di un titolo di competenza concernente le procedure di mobilità concernenti il personale degli enti locali; *ii*) la legge statale non può vincolare le leggi delle regioni ad adeguarsi, in tali ambiti materiali, a un accordo adottato da un organo collegiale al quale queste ultime prendono parte con altri soggetti, anche in considerazione del fatto che la potestà legislativa è assegnata dalla Costituzione a ciascuna singola regione, e non al loro insieme; *iii*) la legge statale, infine, non può imporre agli enti di area vasta il rispetto di uno specifico termine per lo svolgimento di atti concernenti le procedure di mobilità, poiché la disciplina di queste ultime spetta, come si è detto, alla legge regionale, che potrebbe voler regolare in modo differente tali procedure.

6. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della legge n. 190 del 2014.*

6.1. — Premessa.

Il comma 423 prevede che «nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono determinati, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di cui al comma 421», disponendo inoltre che, in tale contesto, sono «definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Tale disposizione presenta i seguenti profili di incostituzionalità.

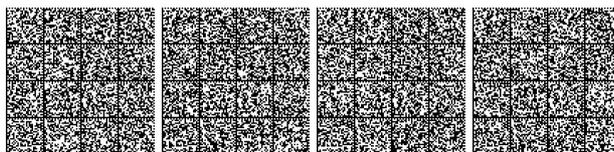
6.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.

Come si è detto, lo Stato non dispone di una competenza legislativa generale in materia di ordinamento degli enti locali, potendo soltanto dettare norme concernenti i profili di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*) , Cost. Per questa ragione, la legge statale è del tutto priva di titolo competenziale a porre norme quali quelle contenute nel comma 423, sopra illustrate. Risultano inoltre gravate di ulteriori profili di incostituzionalità, sempre per violazione dei citati parametri costituzionali, le previsioni sopra richiamate che mirano a vincolare le successive leggi regionali che ritenessero di intervenire nel settore *de quo* ad atti non legislativi quali l'accordo di cui al comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e il decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001.

6.3. — Violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in via subordinata rispetto alla censura proposta al paragrafo precedente).

Anche nella denegata ipotesi in cui questa ecc.ma Corte ritenesse di ascrivere l'art. 1, comma 423, della legge n. 190 del 2014 alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», tale disposizione sarebbe comunque da considerare gravemente incostituzionale, nella parte in cui rinvia, per la sua attuazione, ad atti sub-legislativi.

In particolare, ci si riferisce all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (accordo in sede di Conferenza unificata) e il decreto di cui al comma 2 dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione). Come è noto, lo Stato può dettare principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» solo tramite norme di rango legislativo. Da qui l'incostituzionalità di tali previsioni.

7. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014.*

7.1. — Premessa.

Il primo periodo del comma 424 prevede che «le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità». Il secondo periodo, invece, impone alle regioni ed agli enti locali di destinare «esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità (...) la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario». A ciò si aggiunge che, nonostante il citato obbligo, restano «fermi» i «vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente». Infine, in base al comma 424, «le assunzioni effettuate in violazione» del medesimo «sono nulle». Tali previsioni sono incostituzionali per le seguenti ragioni.

7.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

Come è noto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, lo Stato ha perso la competenza legislativa generale in materia di «ordinamento degli enti locali», disponendo ora soltanto del titolo rappresentato dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.. La legge statale, dunque, difetta di qualunque titolo competenziale per disciplinare il personale degli enti locali e delle regioni e le sue procedure di mobilità, «fatta eccezione per quello costituito dalla materia dell'ordinamento civile», che evidentemente non viene in rilievo in questa sede, dal momento che le norme che qui si contestano afferiscono tutte alla fase precedente alla costituzione del rapporto di lavoro subordinato presso le amministrazioni interessate. Esse infatti riguardano essenzialmente la destinazione da imprimere alle risorse per il personale da parte di regioni ed enti locali, ossia scelte evidentemente prodromiche alla successiva (ed eventuale) costituzione di rapporti di lavoro subordinato.

Il primo profilo di incostituzionalità è dunque quello della carenza assoluta di competenza della legge statale a disciplinare le procedure di mobilità del personale soprannumerario delle province e delle città metropolitane, nonché la destinazione delle risorse delle regioni e degli enti locali a tali processi di mobilità.

7.3. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost. (da un ulteriore punto di vista) e dell'art. 119, primo comma, Cost.

In secondo luogo, le disposizioni di cui al comma 424 impongono l'obbligo, a carico delle regioni e degli enti locali, di destinare risorse all'assunzione a tempo indeterminato di determinati lavoratori. In tal modo determinano un penetrante vincolo a una specifica voce di spesa, a gravare sul bilancio degli enti territoriali in questione. Ciò basterebbe a sancire la palese incostituzionalità di questa norma, in base alla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, la quale, come è noto, esclude che la legge statale possa imporre vincoli ad una specifica voce di spesa. Per di più tale vincolo è di tipo «positivo», per così dire, a differenza di quelli «negativi» posti dal precedente comma 420, poiché impone una destinazione vincolata a determinate risorse presenti nei bilanci delle regioni e degli enti locali. I vincoli di destinazione, nelle materie diverse da quelle di competenza statale, sono da ritenere radicalmente incostituzionali, come da tempo ha chiarito questa Corte (*cf.*, *ex plurimis*, la sent. n. 423 del 2004). E, come già evidenziato, la materia che in questa sede viene in rilievo è quella dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali, affidata alla legge regionale dall'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto esorbitante dai titoli di legittimazione dell'intervento legislativo statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

Ad aggravare l'incostituzionalità di tale previsione, inoltre, sta la circostanza secondo la quale il comma 424 non stanza una somma a beneficio dei bilanci di regioni ed enti locali imprimendovi un (incostituzionale) vincolo di destinazione, ma imprime tale vincolo su risorse già presenti in questi bilanci, per di più senza scomputarla dai calcoli concernenti il patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria dell'ente.

Tutto ciò, evidentemente, viola non solo la competenza legislativa regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., ma anche l'autonomia finanziaria di spesa garantita agli enti territoriali dall'art. 119, primo comma, Cost.

7.4. — Violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Un ulteriore effetto del comma 424, fortemente afflittivo per l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali, è quello del vincolo, a carico di questi ultimi, di realizzare assunzioni a tempo indeterminato solamente attingendo alle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità, ovvero al personale delle città metropolitane e delle province messo in mobilità. In tal modo, peraltro, risulterà del tutto impossibile ai citati enti territoriali bandire concorsi pubblici per la copertura di specifiche professionalità che si rendessero necessarie in relazione all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Ciò determina, innanzi tutto, una grave violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, dal punto di vista qualitativo, poiché dinanzi al bisogno di specifiche professionalità per lo svolgimento delle funzioni assegnate, questi ultimi non potranno ricercare le professionalità adeguate, ma dovranno necessariamente gravare i propri ruoli con personale che potrebbe essere per nulla adatto, per competenze e professionalità, alle necessità dell'ente.



Ciò, evidentemente, determina anche una grave violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza in esso contenuto, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.. Non vi è chi non veda, infatti, come «costringere» gli enti territoriali in questione all'assunzione di personale prescindendo completamente dai bisogni e dalle esigenze funzionali, in termini di professionalità, che tali enti abbiano, sia del tutto irragionevole, potendo addirittura determinare uno spreco di risorse pubbliche, ove i nuovi assunti (come è plausibile che accada, in virtù del meccanismo rigido e generalizzato predisposto dalla normativa che qui si impugna) non siano in grado di svolgere le mansioni la cui copertura sarebbe invece necessaria; e sia in grado di ledere il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ove — per necessità — gli enti territoriali in questione si trovino a dover assegnare alle unità di personale acquisite in virtù dell'impugnato comma 424 mansioni che queste ultime non sono professionalmente adeguate a svolgere.

7.5. — Violazione degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

Infine, la disposizione citata è incostituzionale, per violazione dei parametri indicati in epigrafe, nella misura in cui incide gravemente sulla potestà di autorganizzazione degli enti territoriali coinvolti, determinando quindi la possibilità di un grave pregiudizio sul corretto dispiegarsi dell'autonomia amministrativa che la Costituzione riconosce loro.

Quanto evidenziato nel precedente par. 7.4, infatti, rende palese che le regioni e gli enti locali non potranno più — per un cospicuo numero di anni a partire dal 1° gennaio 2015 — adottare autonome scelte organizzative in ragione delle funzioni amministrative che saranno chiamati a svolgere. A tacer d'altro — ad esempio — sarà impossibile ricercare professionalità adeguate allo svolgimento di queste funzioni tramite appositi bandi di pubblici concorsi, e la stessa organizzazione interna degli uffici non potrà non essere calibrata anche sulle caratteristiche delle unità di personale e delle loro specifiche professionalità che, per effetto del contestato comma 424, gli enti saranno obbligati ad assorbire.

8. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 427, della legge n. 190 del 2014.*

8.1. — Premessa.

Il comma 427 prevede quanto segue: «Nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore. (...) A conclusione del processo di ricollocazione di cui ai commi da 421 a 425, le regioni e i comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni agli enti di cui al comma 421 o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari». Tale disposizione è incostituzionale per le seguenti ragioni.

8.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

Anche il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 è una disposizione che regola particolari aspetti del processo di mobilità del personale soprannumerario di province e città metropolitane. Per le ragioni già ricordate più sopra, si deve ritenere che lo Stato non disponga di alcun titolo competenziale per intervenire al riguardo. Di qui l'incostituzionalità del comma 427 in questione per il difetto assoluto di competenza che scaturisce dalla violazione dei parametri indicati.

P. Q. M.

La regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 24 febbraio 2015

Avv. prof. Marcello CECCHETTI



n. 39

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Marche)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le autorizzazioni per le infrastrutture ed insediamenti strategici di cui al comma 1, nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, incluse quelle previste all'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, limitatamente agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'art. 52 del Codice della navigazione, d'intesa con le Regioni interessate - Previsione, in caso di mancata intesa, del ricorso alla procedura di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239/2004, caratterizzata dall'invito rivolto alle Regioni dal Ministro dello sviluppo economico, a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni ed in caso di ulteriore inerzia delle Regioni mediante rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri che provvede in merito entro sessanta giorni dalla rimessione con la partecipazione della Regione interessata - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di porti e aeroporti e di governo del territorio - Lesione del principio di sussidiarietà - Lesione del principio di leale collaborazione per il superamento unilaterale della mancata intesa con la Regione interessata, anche quando la stessa dipende da divergenze sostanziali tra le parti, anziché da mera inerzia.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Attribuzione al Ministero dello sviluppo economico del compito di predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Previsione della previa intesa con la Conferenza unificata per le sole attività sulla terraferma - Ricorso della Regione Marche - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e in materia di governo del territorio - Lesione del principio di sussidiarietà - Lesione del principio di leale collaborazione per il superamento unilaterale della mancata intesa con la Regione interessata, anche quando la stessa dipende da divergenze sostanziali tra le parti, anziché da mera inerzia.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Ricorso della Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale dott. Gian Mario Spacca, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 115 del 23 febbraio 2015, rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Papa Malatesta del Foro di Roma (PEC: a.papamalatesta@cert.vm-associati.it) e dall'avv. Paolo Costanzi, dirigente della P.F. coordinamento dell'Avvocatura della regione Marche, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300 (supplemento ordinario n. 99), per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

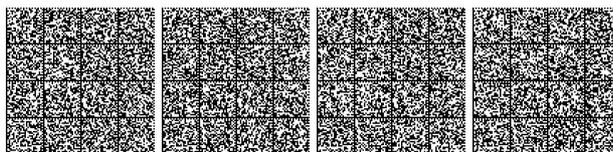
1. — *In relazione al comma 552.*

1.1. — Premessa.

Il comma 552 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 apporta le seguenti modificazioni all'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012 (come convertito in legge):

i) introduce al comma 2, dopo le parole «per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1», le parole «nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione», e dopo la parola: «autorizzazioni», le parole: «, incluse quelle» (lettera a);

ii) introduce i commi 3-bis e 3-ter dopo il comma 3 (lettera b).



A seguito di tale intervento, dunque, l'art. 57, comma 2, del decreto-legge n. 5 del 2012 così dispone: «Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e le normative in materia ambientale, per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1, nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, le autorizzazioni incluse quelle previste all'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti limitatamente agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'art. 52 del Codice della navigazione, d'intesa con le regioni interessate». Può essere il caso di precisare che gli «interventi strategici di cui al comma 1» ai quali si riferisce tale disposizione concernono gli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio, nonché i depositi costieri di oli minerali, i depositi di carburante per aviazione siti all'interno del sedime aeroportuale, i depositi di stoccaggio di oli minerali, gli oleodotti, nonché gli impianti per l'estrazione di energia geotermica.

Il comma 3-bis, a sua volta, prevede che, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al citato comma 2, si provveda «con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il successivo comma 3-ter, infine, disciplina gli effetti dell'autorizzazione rilasciata secondo le modalità sopra descritte.

Come si vede, il testo previgente dell'art. 57, comma 2, del decreto-legge n. 5 del 2012 avocava in sussidiarietà allo Stato lo svolgimento di funzioni amministrative di natura autorizzatoria nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché in quelle del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Si tratta, come è noto, di materie di competenza concorrente, nelle quali l'avocazione in sussidiarietà allo Stato di specifiche funzioni amministrative — e della relativa disciplina normativa — sono realizzabili, per ormai costante giurisprudenza costituzionale, soltanto ove la disciplina statale che opera tale avocazione preveda una intesa con la singola regione interessata. Già a partire dalla sent. n. 303 del 2003, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (par. 4.1. del Considerato in diritto).

Come si è visto, il comma 2 più sopra citato, in effetti, prevede espressamente la necessità dell'intesa con la singola regione interessata ai fini del rilascio dei provvedimenti autorizzatori. L'odierna ricorrente non intende affermare l'irragionevolezza della valutazione di adeguatezza-inadeguatezza dei livelli sub-statali rispetto allo svolgimento delle specifiche funzioni amministrative attratte in sussidiarietà, ritenendo dunque le proprie ragioni adeguatamente tutelate dalla menzionata previsione dell'intesa, nel testo precedente all'entrata in vigore del comma 552 della legge n. 190 del 2014.

La modifica del comma 2 dell'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012, operata dal comma 552 e sopra richiamata, d'altra parte, si limita ad avocare in sussidiarietà, nell'ambito del medesimo procedimento ivi previsto, altre funzioni autorizzatorie ricadenti anch'esse nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili». Dal momento che il comma 2, nel testo ad oggi vigente, prevede la necessità dell'intesa anche per l'esercizio di tali funzioni, la regione ricorrente non ritiene di dover esprimere alcuna doglianza a questo specifico riguardo.

1.2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, introducendo il comma 3-bis all'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012, che prevede la possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa di cui al precedente comma 2 «con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241», lede le competenze legislative della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di «porti e aeroporti civili» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003.

1.2.1. — Ben diverse sono le considerazioni che è necessario spendere per quella parte del comma 552 che introduce il comma 3-ter nell'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012. Tale disposizione prevede un vero e proprio meccanismo — a carattere sostanzialmente unilaterale — di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa nell'ambito della procedura volta allo svolgimento delle funzioni attratte in sussidiarietà nel precedente comma 2, così come integrato dal medesimo comma 552 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, su cui ci si è soffermati più sopra. Il citato comma 3-ter, infatti, prevede che, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provveda ai sensi dell'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.



Il rinvio a due diverse discipline normative richiede, in sede interpretativa, un coordinamento tra le medesime.

L'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 così dispone: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata». Come si vede, si tratta di un meccanismo di superamento della mancata intesa caratterizzato da forti accenti di unilateralità. L'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, invece, prevede un procedimento nel cui ambito sono necessarie più articolate trattative, destinato tuttavia a concludersi, nel caso della permanenza del dissenso, con una «deliberazione del Consiglio dei ministri» da adottare «con la partecipazione dei presidenti delle regioni o delle province autonome interessate». Anche in questo caso dunque, nonostante la maggior attenzione alla collaborazione con la regione interessata, la disciplina in questione prevede un superamento sostanzialmente unilaterale della mancata intesa. Quanto all'ambito di applicazione, tale procedimento è prescritto per il caso in cui «venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

Dal combinato disposto delle norme evocate si desume dunque quanto segue:

i) la norma generale, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in relazione al singolo procedimento autorizzatorio rientrante nelle previsioni dell'art. 57, comma 2, del decreto-legge n. 5 del 2012, è quella che fa rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004;

ii) la norma speciale, da applicare solo ed esclusivamente nei casi in cui le regioni intendano far valere proprie funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità, prescrive invece l'applicazione della procedura disciplinata dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Tale assetto normativo deve ritenersi incostituzionale per, le seguenti ragioni.

1.2.2. — In relazione alla norma generale sub *i)*, è possibile osservare quanto segue.

La procedura di superamento della mancata intesa cui fa rinvio, per quel che qui interessa, il comma 3-*ter* dell'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012, nel testo oggi in vigore, si limita a prevedere un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e — in fine — il semplice deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» della regione interessata. Tale norma non rispetta i criteri imposti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della disciplina di una mancata intesa, ove questa sia resa necessaria dal paradigma della c.d. «sussidiarietà legislativa», e pertanto deve ritenersi in contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, rileva qui innanzi tutto la sentenza di questa Ecc.ma Corte n. 239 del 2013, che ha scrutinato proprio il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al citato art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, cui fa rinvio la norma che qui si contesta. Tale decisione ha chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, che il procedimento «a forte unilateralità» di cui sopra, culminante in una decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, si deve ritenere costituzionalmente legittimo solo in quanto non venga predisposto al fine di superare mere «divergenze» tra le parti, bensì a far fronte ai casi — che già di per se stessi rappresentano una violazione, da parte regionale, del principio di leale collaborazione — in cui la regione interessata si limiti ad adottare «condotte meramente passive».

L'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, nell'aggiungere il comma 3-*ter* dell'art. 57 del decreto-legge n. 5 del 2012, dispone invece l'applicabilità di queste procedure a carattere unilaterale a tutti i casi in cui manchi un'intesa, e dunque anche al superamento dello stallo derivante da divergenze tra le parti, non imputabili in alcun modo a comportamenti meramente «inerti» della regione, configurandole anzi quali procedure generali per far fronte al mancato raggiungimento dell'intesa, rimanendo esclusi solo i casi della «norma speciale» sub *ii)*. È noto che, nella sent. n. 33 del 2011, questa Ecc.ma Corte ha evidenziato che il legislatore statale può predisporre meccanismi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti. Questa, stessa Corte ha tuttavia ritenuto che tali meccanismi possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo ove garantiscano lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo terzo. In particolare, la normativa allora scrutinata è stata ritenuta non contrastante



con le norme costituzionali rilevanti sul punto solo in quanto predisponessa «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario».

Non vi è dubbio che la disposizione introdotta dal comma 552 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, qui in discussione, non risponde a tali caratteristiche, ed infatti la citata sent. n. 239 del 2013 ha ritenuto che il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al menzionato comma 8-*bis* potesse andare indenne dalle censure di incostituzionalità solo a patto di intenderlo come riferito esclusivamente ai casi in cui la mancanza dell'intesa dipende da una inerzia regionale contrastante con l'obbligo di leale cooperazione tra gli enti che compongono la Repubblica.

Per quel che qui specificamente interessa, dunque, tale disposizione deve ritenersi incostituzionale, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali», come chiarito dalla sent. n. 239 del 2013 di questa Corte.

1.2.3. — In relazione alla norma speciale sub *ii*), si impongono invece le seguenti considerazioni.

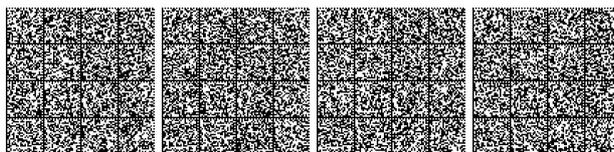
L'odierna ricorrente non intende negare che — in considerazione della peculiare rilevanza degli interessi incidenti sulla tutela ambientale e paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità di cui in ipotesi siano portatrici — in base alla normativa che qui si censura, le regioni devono essere coinvolte in un procedimento di più articolate trattative da parte dell'amministrazione statale. Tale «maggior coinvolgimento», tuttavia, non è affatto sufficiente a far sì che la disposizione in esame possa passare indenne il vaglio di legittimità costituzionale. Appare dirimente al riguardo la considerazione secondo la quale, anche in questo caso, ove permangano le divergenze tra quest'ultima e la regione interessata, la decisione è infine attribuita ad un atto unilaterale dello Stato, adottato con una deliberazione del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» del presidente dell'ente regionale (o provinciale speciale) specificamente interessato.

Anche in questa ipotesi, dunque, la previsione di una procedura di «superamento unilaterale» della mancata intesa rappresenta — in realtà — una vera e propria negazione della medesima. Nonostante la disposizione in esame preveda lo svolgimento di «reiterate trattative», a differenza di quanto accade per la «norma generale» sub *i*), i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (ed in particolare dalla già citata sent. n. 33 del 2011) affinché la disciplina volta al superamento della mancata intesa superi il vaglio di costituzionalità non sono rispettati, poiché l'attribuzione della decisione finale ad un atto unilaterale dello Stato rende del tutto inesistente quel «contesto di paritarietà» richiesto da tale giurisprudenza. In particolare, non vi è chi non veda come la norma qui contestata predisponga un procedimento per nulla «volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», come invece richiede la sent. n. 33 del 2011.

L'incostituzionalità della previsione qui esaminata risulta pianamente da una ulteriore considerazione. La sent. n. 303 del 2003, al par. 8 del considerato in diritto, ha ritenuto di dover respingere le censure di illegittimità costituzionale proposte da parte regionale nei confronti di una norma statale che prevedeva lo svolgimento di una funzione amministrativa in materia di competenza legislativa concorrente con il coinvolgimento della regione interessata nell'esercizio della medesima tramite un meccanismo di collaborazione organica analogo a quello predisposto dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990. Si noti, tuttavia, che tale «livello» di collaborazione è stato ritenuto sufficiente dalla giurisprudenza costituzionale nel richiamato frangente solo ed esclusivamente perché la funzione amministrativa ivi considerata era attuativa di un piano di individuazione di opere in relazione al quale, secondo la medesima sent. n. 303, era costituzionalmente necessario acquisire l'intesa, la cui mancanza non era superabile in alcun modo, della regione interessata da ogni singola opera. Risulta dunque evidente che, per i principi reperibili nella giurisprudenza costituzionale, il «livello» di collaborazione con la regione interessata dallo specifico procedimento autorizzatorio predisposto dalla «norma speciale» sub *ii*) di cui all'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, sia del tutto inadeguato, poiché potrebbe essere ritenuto giustificato solo ove vi fosse, a monte, la preventiva acquisizione di una intesa con la singola regione rispetto alla quale la funzione amministrativa *de qua* avesse un ruolo attuativo. Ciò, chiaramente, non è nel caso che qui interessa.

Di qui, dunque, l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., anche nella parte in cui prevede il procedimento unilaterale di superamento della mancata intesa di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

2. — *In relazione al comma 554.*



2.1. — Premessa.

Il comma 554 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 dispone la sostituzione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito in legge dalla legge n. 164 del 2014, con il seguente testo: «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione». Il precedente comma 1 del decreto-legge n. 133 del 2014, cui la disposizione citata rinvia, prevede che «al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili».

Come si vede, la disposizione in questione attribuisce al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre, con proprio decreto e sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, «un piano delle aree in cui sono consentite le attività», sulla terraferma «di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale». Il testo del decreto-legge n. 133 del 2014, così come esitato dalla legge di conversione, non individuava alcuna procedura collaborativa, né con le singole regioni, né con qualunque altra istituzione espressione del sistema delle autonomie, che dovesse essere obbligatoriamente seguita per giungere all'approvazione del predetto piano. Questa disposizione è stata impugnata dalla regione Marche, in relazione al periodo in cui è stata in vigore prima della proposizione del relativo ricorso (iscritto al reg. ric. n. 4/2015), ed il giudizio è attualmente pendente presso questa Ecc.ma Corte.

La modifica introdotta dal comma 554 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, invece, prevede la necessaria acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata e, in caso di mancato raggiungimento di tale intesa, l'applicazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004. Nonostante l'esplicita introduzione del menzionato strumento collaborativo, anche tali previsioni devono ritenersi incostituzionali, in ragione della violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per le seguenti ragioni.

2.2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre un «piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1» ossia delle attività, di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», prevede una previa intesa con la Conferenza unificata — per di più per le sole attività sulla terraferma — anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale, per violazione delle competenze legislative regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché delle competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

2.2.1. — Le materie sulle quali interviene la disposizione che qui si censura sono, evidentemente, quelle della «produzione, [del] trasporto e [della] distribuzione nazionale dell'energia», nonché del «governo del territorio», affidate, come è noto, alla competenza legislativa regionale entro i limiti dei principi fondamentali della legge dello Stato in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

La ben nota sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale — seguita dalla altrettanto conosciuta sent. n. 6 del 2004 — ha chiarito al di là di ogni possibile dubbio quali sono le condizioni che la legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in materie di competenza legislativa concorrente, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, deve rigorosamente rispettare per poter superare il vaglio di legittimità costituzionale: pena la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, per quel che qui più specificamente interessa, la sent. n. 303 del 2003 ha evidenziato che «una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata» (par. 2.2. del considerato in diritto).



Come si vede, la condizione che la sent. n. 303 del 2003 ha individuato come assolutamente imprescindibile perché le norme legislative statali di questo tipo possano aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale non è, genericamente, quella della previsione di «meccanismi collaborativi», né, quella della previsione di «intese» non meglio specificate, bensì più puntualmente quella della necessità della previsione dell'intesa con la singola regione interessata dal singolo intervento. Tale conclusione è avvalorata anche da un successivo passaggio della medesima sent. n. 303 del 2003, se possibile ancor più esplicito del precedente, ove si afferma che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (par. 4.1 del considerato in diritto).

La ragione per la quale questa Ecc.ma Corte è giunta a tale conclusione, del resto, è agevolmente comprensibile: le competenze legislative ed amministrative costituzionalmente previste, che sarebbero lese dalla mancata previsione di adeguati strumenti collaborativi, pertengono non già al «sistema delle autonomie» o al «sistema delle regioni» genericamente intesi, bensì alla singola regione, che, sulla base dell'«ordinario» riparto delle competenze dovrebbe essere la sola a disporre della competenza legislativa necessaria ad istituire, allocare e disciplinare nel dettaglio una funzione amministrativa incidente, nelle materie suddette, sul proprio territorio. Ed è dunque il consenso di ciascuna regione specificamente interessata che lo Stato deve ricercare perché una disciplina siffatta possa essere concretamente «operativa», secondo l'insegnamento del giudice delle leggi.

Per questa ragione non può dunque in alcun modo ritenersi soddisfacente delle pretese delle regioni, e in grado di evitare le lesioni alle competenze costituzionalmente garantite a queste ultime, la previsione, della necessaria intesa con la Conferenza unificata. Ad essere coinvolte sono innanzi tutto competenze legislative regionali, il che rende addirittura inquinante, rispetto al corretto svolgimento delle funzioni costituzionalmente previste, il ruolo svolto dai rappresentanti degli enti locali nella citata Conferenza. In secondo luogo, è la stessa attribuzione della potestà di fornire l'intesa ad un organo collegiale quale la Conferenza, anziché alla singola regione, ad essere costituzionalmente inadeguato, poiché, come si è detto, le competenze coinvolte (soprattutto legislative, ma anche amministrative) sono di pertinenza del singolo ente, e riguardano gli usi del territorio di quest'ultimo. La regione interessata, nell'ambito di una deliberazione collegiale, potrebbe invece essere pretermessa in virtù dell'applicazione del principio di maggioranza, proprio in relazione alla decisione circa la sorte del proprio territorio. Il che è costituzionalmente inaccettabile.

Del resto, nel nostro sistema costituzionale non sono istituite e disciplinate sedi di raccordo tra «centro» e «periferie», come ha saggiamente osservato questa Corte nella sent. n. 6 del 2004: e, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi — anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)», leggi statali quali quella che qui si esamina possono «aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale» solo ove si rispettino i citati criteri della sent. n. 303 del 2003 (così par. 7 del considerato in diritto della sent. n. 6 del 2004).

2.2.2. — Da tutto ciò consegue, dunque, che l'art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge n. 133 del 2014, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, non rispetta la condizione richiesta da questa Corte nella sent. n. 303 del 2003 (e dalle numerose pronunce che, nel corso del tempo, hanno confermato, approfondito e precisato questa linea giurisprudenziale), ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza concorrente (quali la «produzione, [il] trasporto e [la] distribuzione nazionale dell'energia» e il «governo del territorio» che vengono in rilievo nel caso di specie), ovvero la previsione «di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (par. 2.2 e par. 4.1 del Cons. in dir.).

La disposizione citata, quindi, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e con l'art. 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede una previa intesa con la Conferenza unificata, anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna delle regioni specificamente interessate dalle «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale».

Si noti infine che l'incostituzionalità del comma 554 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in questa sede impugnato, deve essere apprezzata anche da un altro punto di vista. Come evidenziato più sopra, tale disposizione prevede la necessità della previa intesa in Conferenza solo ed esclusivamente per la inclusione nel Piano delle aree in terraferma in cui sono consentite le attività *de quibus*, e non anche per la inclusione delle aree collocate nel mare continentale.



Le due ipotesi — attività da svolgersi nel mare continentale, da un lato, ed in terraferma dall'altro — sono, per quel che qui interessa, prive di qualunque rilevante elemento di differenziazione. Il loro trattamento giuridico, quindi, non può che essere il medesimo, almeno per quel che riguarda la necessità dell'intesa con la singola regione interessata per l'inserimento dell'area in questione nel Piano.

L'odierna ricorrente, quindi, chiede a questa Ecc.ma Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre un «piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1» ossia delle attività, di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», prevede una previa intesa con la Conferenza unificata per le sole attività sulla terraferma, anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale.

2.3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto lede le competenze legislative della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 di questa Corte, nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali», come chiarito dalla sent. n. 239 del 2013 di questa Corte.

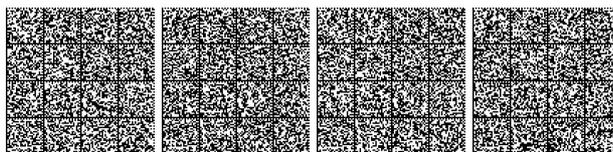
2.3.1. — Come sopra ricordato, l'art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge n. 133 del 2004, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, ha inoltre previsto che nel caso in cui l'intesa (in Conferenza unificata) non venga raggiunta, «si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2009, n. 239». Tale disposizione, a sua volta, dispone quanto segue: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinq*ues del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata».

Come già evidenziato più sopra, tale procedura di superamento della mancata intesa si limita a prevedere un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e — in fine — il semplice deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» della regione interessata. Tale norma non rispetta i criteri forniti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della disciplina di una mancata intesa, ove questa sia resa necessaria dal paradigma della c.d. «sussidiarietà legislativa», e pertanto deve ritenersi in contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Al riguardo occorre richiamare nuovamente la sent. n. 239 del 2013, che ha scrutinato proprio il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al citato art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004. Tale decisione ha infatti evidenziato che il procedimento «a forte unilateralità» di cui sopra, culminante in una decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, si deve ritenere costituzionalmente legittimo solo in quanto non predisposto al fine di superare mere «divergenze» tra le parti, bensì a far fronte ai casi — che già di per se stessi rappresentano una violazione, da parte regionale, del principio di leale collaborazione — in cui la regione interessata si limiti ad adottare «condotte meramente passive».

L'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 — come già il precedente comma 552, in relazione alle ipotesi su cui più sopra ci si è soffermati — nel sostituire il comma 1-bis dell'art. 38 del decreto-legge 133 del 2014, dispone invece l'applicabilità di queste procedure a carattere unilaterale anche al superamento dello stallo derivante da divergenze tra le parti, non imputabili in alcun modo a comportamenti meramente «inerti» della regione.

Anche in questo caso, per illustrare la grave incostituzionalità di tale previsione, è necessario prendere le mosse dalla sent. n. 33 del 2011, nella quale questa Corte ha evidenziato che il legislatore statale può predisporre meccanismi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti. Come si è già avuto modo di precisare a proposito dei vizi concernenti il comma 552, questo stesso collegio ha però ritenuto che tali meccanismi possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo ove garantiscano lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo



terzo. In particolare, la normativa allora scrutinata è stata ritenuta non contrastante con le norme costituzionali rilevanti sul punto in quanto predisponessa «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario».

Non vi è dubbio che la disposizione introdotta dal comma 554 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non risponde a tali caratteristiche.

Per quel che qui specificamente interessa, dunque, tale disposizione deve ritenersi incostituzionale, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede il richiamato procedimento unilaterale di superamento della mancata intesa, anche quando lo stallo dipenda da divergenze sostanziali tra le parti.

P. Q. M.

La regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Ancona-Roma, 26 febbraio 2015

avv. Alfonso Papa Malatesta - Avv. Paolo Costanzi

15C00101

N. 5

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 26 marzo 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Confessioni religiose - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Deliberazione del Consiglio dei ministri di diniego alla richiesta di apertura delle trattative formulate dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti - Sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi di giurisdizione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la decisione del Consiglio di Stato che, in riforma della favorevole sentenza del Tar per il Lazio recante declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto assoluto di giurisdizione, aveva affermato la sindacabilità del giudice amministrativo della suddetta deliberazione del Consiglio dei ministri - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri - Denunciato illegittimo esercizio del potere giurisdizionale - Affermata natura delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. quali atti non amministrativi ma politici preordinati all'emanazione della legge regolatrice dei rapporti tra Stato e le confessioni religiose - Insussistenza di qualsivoglia obbligo giuridico da parte del Governo di avviare le relative trattative, dovendosi qualificare il diniego del Consiglio dei ministri quale atto espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo con riferimento al fenomeno religioso - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

- Sentenza della Corte di cassazione - Sezioni Unite Civili del 28 giugno 2013, n. 16305.
- Costituzione, artt. 8, comma terzo, 92 e 95; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, comma 3, lett. l); regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, art. 31, ora art. 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) e del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, PEC roma@mailcert.avvocatura-stato.it, presso i cui uffici ex lege sono domiciliati in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12; avente ad oggetto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite Civili in relazione



alla sentenza n. 16305/13 in data 12 marzo/28 giugno 2013 (doc. 4). con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dalla scrivente difesa erariale nell'interesse del Governo avverso la decisione del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, n. 6083/2011 che, in riforma della favorevole sentenza del TAR (recante declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto assoluto di giurisdizione ex art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del D.Lgs. n. 104/10), aveva affermato la sindacabilità, ad opera del giudice amministrativo, della deliberazione del Consiglio dei Ministri di non avviare le trattative per la stipula dell'intesa ex art. 8, co. 3, Cost.

FATTO

Con il ricorso dinanzi al Tar per il Lazio, sede di Roma, notificato il 3 febbraio 2004, depositato il successivo 19 febbraio ed iscritto al n. 1762/2004 di R.G., l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (d'ora in poi UAAR), associazione non riconosciuta di "atei ed agnostici" costituita con atto notarile del 13.3.1991, ha chiesto l'annullamento della delibera del Consiglio dei Ministri in data 27 novembre 2003 (e della conseguente nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio in data 5 dicembre 2003), con la quale il Governo, recependo e facendo proprio il parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha deciso di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione, ritenendo, in sostanza, che la professione dell'ateismo non possa essere assimilata ad una "confessione religiosa" nell'accezione recepita dal legislatore costituente.

In particolare nell'estratto del verbale della riunione del Consiglio dei Ministri del 27.11.2003 (doc. 1) si legge testualmente quanto segue: "in merito alla richiesta avanzata dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, il Consiglio dei Ministri — nel condividere il parere espresso dall'Avvocatura generale dello Stato — si pronuncia collegialmente per il diniego all'avvio delle procedure finalizzate alla conclusione di un'intesa ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione".

Omissis.

Il Presidente: BERLUSCONI

Il segretario: LETTA»

Con sentenza n. 12359/08 depositata il 31.12.2008 (doc. 2), il TAR per il Lazio, sezione I, nel condividere l'eccezione pregiudiziale formulata dall'Avvocatura dello Stato, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione ai sensi dell'art. 31 r.d. 26.6.1924, n. 1054 ritenendo che la determinazione impugnata rivestisse natura di atto politico "non giustiziabile".

L'UAAR si è appellata al Consiglio di Stato che, con la decisione della Sez. IV, n. 6083/11, depositata il 18 novembre 2011 (doc. 3), ha accolto il gravame e, per l'effetto, in integrale riforma della sentenza del TAR, ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia, rimettendo le parti dinanzi al primo giudice ex art. 105 c.p. a.

Secondo il Consiglio di Stato, "l'organizzazione richiedente" sarebbe titolare di un interesse giuridicamente rilevante ad essere qualificata come confessione religiosa; "l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle confessioni religiose" costituirebbe mera espressione di discrezionalità tecnica della P.A. e, pertanto, sarebbe sindacabile dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità; "di conseguenza, quanto meno l'avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero — come già detto — di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le "confessioni religiose" (ciò che, del resto, è quanto avvenuto proprio nel caso di specie). "(*cf.*: punti 8 e 9 della motivazione).

Con ricorso notificato il 9.2.2012, UAAR ha riassunto il giudizio dinanzi al TAR.

Con ricorso straordinario ex art. 111, u.c., Cost., notificato il 26/27.3.2013, l'Avvocatura Generale dello Stato nella veste ut *supra* ha impugnato dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione la predetta decisione del Consiglio di Stato deducendo, con un unico, articolato, motivo (rubricato "Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 31 r.d. 26.6.1924, n. 1054 (ora art. 7, co. 1, ultimo periodo, d.lgs. 2.7.2010 n. 104), in relazione agli artt. 111, u.c., Cost., 110 d.lgs. n. 104/2010 e 362, co. 1, cpc.. Inammissibilità dell'originario ricorso di prime cure per difetto assoluto di giuri-



sdizione”) che, contrariamente a quanto opinato dal giudice amministrativo d’appello, il rifiuto, da parte del Governo, di avviare le trattative per la conclusione dell’intesa ex art. 8, co. 3, Cost. rientra nel novero degli “atti politici” assolutamente insindacabili in sede giurisdizionale ai sensi dell’art. 31 r.d. n. 1054/1924 (e oggi art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a. di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

Con sentenza n. 16305/13, depositata il 28.6.2013 (doc. 4), le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione hanno respinto il ricorso del Governo, ritenendo che “l’assenza di normazione specifica non è di per sé un impedimento a contrastare in sede giurisdizionale il rifiuto di intesa che sia fondato sul mancato riconoscimento, in capo al richiedente, della natura di confessione religiosa”.

Sarebbe, dunque, “nel giusto” la sentenza del Consiglio di Stato “quando sostiene che rientra tutt’al più nell’ambito della discrezionalità tecnica l’accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell’istante come confessione religiosa”.

Poste tali premesse, le Sezioni Unite Civili hanno quindi statuito che qualsiasi soggetto istante sarebbe portatore di una pretesa costituzionalmente tutelata (e quindi azionabile in giudizio) all’apertura delle trattative per la stipula dell’intesa di cui all’art. 8, comma 3, Cost. e all’implicito riconoscimento della qualità di confessione religiosa; sicché il Governo avrebbe l’obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8, co. 3, cit. per il solo fatto che una qualsiasi associazione (o organizzazione) lo richieda.

L’apertura della trattativa per la conclusione dell’intesa ex art. 8, comma 3, Cost. sarebbe in ogni caso doverosa per il Governo, a prescindere dalle evenienze suscettibili di verificarsi nel prosieguo dell’*iter* legislativo.

A giudizio della S.C. andrebbe, infatti, “ribadita la distinzione: l’apertura della trattativa è dovuta in relazione alla possibile intesa, disciplinata, nel procedimento, secondo i canoni dell’attività amministrativa; la legge di approvazione segue le regole e le possibili vicende, ordinarie o conflittuali, proprie degli atti di normazione.

La Corte di Cassazione non deve e non vuole pronunciarsi sulla esistenza di un diritto alla chiusura della trattativa o all’esercizio dell’azione legislativa: esula dall’ambito decisionale che è qui configurato.

Per la decisione della causa è sufficiente stabilire che le variabili fattuali della seconda fase non incidono sulla natura della situazione giuridica che sta alla base della bilateralità pattizia voluta dal costituente. Negare la sindacabilità del diniego di apertura della trattativa per il fatto che questa è inserita nel procedimento legislativo significa privare il soggetto istante di tutela e aprire la strada, come ha indicato il C.d.S., a una discrezionalità foriera di discriminazioni” (v. pag. 10 della motivazione).

Con sentenza n. 7068/14 depositata il 3.7.2014 (doc. 6), non notificata, il TAR per il Lazio, Roma, sezione I -ritenendo la propria giurisdizione in ossequio a quanto statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione- ha respinto il ricorso nel merito, escludendo che UAAR possa essere qualificata come confessione religiosa (*cf.*: punto 4.4. della motivazione).

Cionondimeno, il Governo non ritiene di poter condividere i principi affermati dalle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione in quanto, a norma degli artt. 8, co. 3, 92 e 95 Cost. e dell’art. 2, co. 3, lett. l) della legge n. 400/1988, il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell’intesa ex art. 8, comma 3, Cost. (a prescindere dalle ragioni addotte a sostegno del diniego) è un “atto politico” ex art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 104/10, un atto, cioè, palesemente estraneo alla funzione amministrativa, costituente, invece, espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione repubblicana attribuisce al Governo medesimo nella materia religiosa (*cf.*: artt. 7, 8, co. 3, 92 e 95 Cost.).

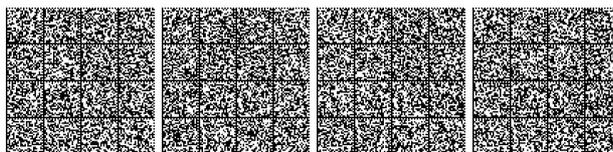
Giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 31 luglio 2014, (doc. 5), l’Avvocatura Generale dello Stato eleva, pertanto, con il presente ricorso, conflitto ai sensi degli artt. 37 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, per violazione degli articoli 8, comma 3, 92 e 95 della Costituzione e delle conferenti disposizioni di legge ordinaria che ne costituiscono attuazione (art. 2, co. 3, lett. l) della legge n. 400/1988, nonché l’art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 104/10).

DIRITTO

1. Sull’ammissibilità del ricorso.

1.1. Sotto il profilo soggettivo.

Pacifica è la competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo cui egli appartiene ex art. 92, comma primo Cost. (*cf.*, *ex plurimis*, Corte cost. ord. n. 25/1977).



Nella fattispecie, poi, il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., di cui si assume la assoluta insindacabilità ad opera dei giudici comuni, è stato opposto (con deliberazione del 27 novembre 2003) dal Consiglio dei Ministri a cui sono, appunto, riservate, dalla legge ordinaria (cfr. art. 2, co. 3, lett. 1) della legge n. 400/1988), le determinazioni sulle intese di cui all'art. 8, comma 3, Cost..

Ne consegue la spettanza della qualificazione di potere dello Stato in capo al Consiglio dei Ministri ed al suo Presidente, entrambi ricorrenti.

Sul versante della legittimazione passiva, le Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione -che, come avvenuto nella specie, si siano pronunciate sulla giurisdizione a seguito di ricorso straordinario ex art. 111, u.c., Cost.- sono indubitabilmente competenti a dichiarare in via definitiva la volontà del potere giudiziario, tenuto conto della c.d. "efficacia *pan processuale*" che assiste questo tipo di pronunce, in grado di vincolare tutti i giudici comuni anche in altro processo (cfr. *ex plurimis*, Cass. S.U. 13768/05), come, peraltro, oggi espressamente previsto dall'art. 59, comma primo, secondo periodo, della legge n. 69/2009.

Di talché anche la spettanza, in capo alle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, della qualificazione di potere dello Stato deve ritenersi del tutto pacifica.

1.2. Sotto il profilo oggettivo.

Le Sezioni Unite della S.C. — nello statuire, con la suindicata pronuncia n. 16305/13, la sindacabilità, ad opera del giudice comune (nella specie individuato nel giudice amministrativo), del diniego, opposto dal Consiglio dei Ministri, all'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, co. 3, Cost.- hanno illegittimamente esercitato il loro potere giurisdizionale, arrecando un grave *vulnus*, quantomeno sotto il profilo della sua menomazione, alla funzione di indirizzo politico, come tale assolutamente libera nel fine (e quindi insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni ex art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 104/10), che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa (cfr. artt. 7, 8, co. 3, 92 e 95 Cost.).

Non vi è dubbio, pertanto, che, anche sotto il profilo oggettivo, ricorrano i presupposti di cui all'art. 37 della legge n. 87/1953 citata.

2. Nel merito: violazione degli articoli 8, comma 3, 92 e 95 della Costituzione e delle conferenti disposizioni di legge ordinaria che ne costituiscono attuazione (art. 2, co. 3, lett. *l*) della legge n. 400/1988, nonché l'art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 104/10).

2.1. Come esposto nella parte in fatto, con la sentenza n. 16305 del 2013 le Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione hanno sostanzialmente ritenuto che la mera apertura della trattativa per la conclusione dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. sarebbe in ogni caso doverosa per il Governo, a prescindere dalle evenienze suscettibili di verificarsi nel prosieguo dell'*iter* legislativo.

A giudizio della S.C., infatti, la "possibile intesa" «sarebbe: n.d.r.» disciplinata, nel procedimento, secondo i canoni dell'attività amministrativa".

Da tale premessa, le Sezioni Unite hanno poi tratto la conseguenza che "l'apertura della trattativa" «finalizzata alla possibile intesa: n.d.r.» è dovuta" (cioè doverosa per il Governo sol che un qualsivoglia soggetto collettivo o organizzazione lo richieda); di contro, "(...) la legge di approvazione segue le regole e le possibili vicende, ordinarie o conflittuali, proprie degli atti di normazione.

Non vi sarebbe, poi, la necessità di pronunciarsi in ordine all'esistenza di un diritto alla chiusura della trattativa o all'esercizio dell'azione legislativa": tale questione, ad avviso della Corte di Cassazione, esulerebbe dall'ambito della decisione a cui era chiamata; e ciò in quanto, appunto, "le variabili fattuali della seconda fase «id est: di quella fase successiva alla eventuale conclusione dell'intesa: n.d.r.» non incidono sulla natura della situazione giuridica che sta alla base della bilateralità pattizia voluta dal Costituente", cioè sul preteso "diritto", in capo al soggetto richiedente, all'apertura della trattativa per la conclusione dell'intesa ex art. 8 co. 3 Cost..

Tali assunti non possono essere condivisi.

Ed invero, l'art. 8, comma 3, Cost. (a mente del quale i rapporti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica "con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze) è norma sulla produzione giuridica, cioè una norma sulle fonti, parallela a quella prevista dall'art. 7, comma 2, Cost. per le modifiche della legge di esecuzione dei Patti Lateranensi (Balladore Pallieri; Mortati; A. Ravà; d'Avack).

Le intese ex art. 8 comma 3 della Cost. si inseriscono, costituendone un imprescindibile presupposto legittimante, nell'*iter* legislativo preordinato all'emanazione della legge regolatrice dei rapporti tra Stato e la confessione religiosa; e pertanto non possono che partecipare della stessa natura (di atto politico libero) che connota le successive fasi dell'*iter* legis: (si veda, al riguardo, Cass., S.U. n. 2439/2008 che ha dichiarato l'insindacabilità, da parte dei giudici comuni, degli atti facenti parte dell'*iter* formativo di una legge regionale).



Detto avviso è condiviso da autorevole dottrina, secondo cui “le intese, invero, sono dirette all’emanazione di una legge. Esse, perciò, non toccano la responsabilità dell’amministrazione, bensì la responsabilità politica del governo, organo competente, tra l’altro, a intrattenere rapporti con gli ordinamenti esterni allo Stato. Le intese non sono negozi che debbano essere valutati sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche o a principi di buona amministrazione, come accadrebbe se fossero accordi stipulati a livello burocratico, ma sono accordi che devono essere valutati sotto il profilo dell’opportunità politica e del rispetto della Costituzione” (Finocchiaro, “Diritto ecclesiastico”, Torino, 2003, 134; in termini analoghi Cardia, “Manuale di diritto ecclesiastico”, 1996, 224, per il quale “l’Intesa ha un indubbio valore politico perché investe la responsabilità dell’Esecutivo sia all’atto della scelta di trattare con una determinata confessione, sia nel corso del negoziato e sino alla sua conclusione”).

Poiché, dunque, contrariamente a quanto opinato dalla Corte di Cassazione, le intese ex art. 8, co. 3. Cost. sono atti (non amministrativi, *ma*) politici diretti all’emanazione di una legge, il Governo (salva l’eventuale responsabilità politica nei confronti del Parlamento e, in ultima analisi, del corpo elettorale) non ha alcun obbligo giuridico di avviare le relative trattative, così come, dopo aver concluso l’intesa, ben potrebbe astenersi dall’esercitare l’iniziativa occorrente per l’emanazione della legge.

È infatti innegabile che l’omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa nella materia religiosa rientri nel novero delle determinazioni politiche (ex art. 71 Cost.) non soggette al controllo dei giudici comuni.

Orbene, se il Governo, anche dopo l’eventuale stipula dell’intesa, è libero di non dare seguito alla stessa, omettendo di esercitare l’iniziativa occorrente per l’emanazione della legge ex art. 8, co. 3, Cost., a maggior ragione deve ritenersi libero -nell’esercizio di valutazioni politiche assolutamente sottratte al sindacato dei giudici comuni perché afferenti ad attribuzioni costituzionalmente garantite in materia religiosa (*cf.* artt. 8, co. 3, 92 e 95 Cost.)- di non avviare alcuna trattativa, ove, come avvenuto nella specie, ritenga comunque di non addivenire all’intesa *de qua agitur* con il soggetto richiedente.

Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, pur sembrando ammettere, in tesi, che non vi sia un “diritto alla chiusura della trattativa” già avviata, e che, del pari, non sia configurabile un diritto “all’esercizio dell’azione legislativa” (dopo l’eventuale conclusione dell’intesa), hanno poi ritenuto tali questioni irrilevanti ai fini della soluzione della controversia, «addirittura estranee al *thema decidendum*», poiché le evenienze successive all’apertura delle trattative sarebbero mere “variabili fattuali” che non inciderebbero sulla natura della situazione giuridica che sta alla base della bilateralità pattizia voluta dal costituente”, cioè sul preteso “diritto”, in capo al soggetto richiedente, all’apertura della trattativa per la conclusione dell’intesa ex art. 8 co. 3 Cost.

Siffatto argomentare della Suprema Corte di Cassazione conferma la fondatezza del presente ricorso per conflitto: se, infatti, il Governo, subito dopo l’asserito e supposto “doveroso” avvio delle trattative (magari il giorno stesso), può (come, in effetti, può) insindacabilmente “recedere” dalle trattative medesime o, comunque, dopo aver raggiunto l’intesa, è libero (come, in effetti, è) di non esercitare l’iniziativa necessaria per il recepimento in legge dell’intesa, ciò significa che il preteso “diritto” «alla semplice apertura delle trattative» è, in realtà, sottoposto alla condizione (risolutiva) “meramente potestativa” della positiva valutazione politica del Governo; e “un diritto” di tal fatta è un “non-diritto”, cioè un interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica; di talché, anche, per questa via, appare confermata la natura “politica” (e, quindi, l’assoluta insindacabilità giurisdizionale) del rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell’intesa ex art. 8, co. 3, Cost. Le tesi che qui si propugnano ricevono decisivo conforto dalla sentenza n. 346/2002 di codesta Ecc.ma Corte che ha, appunto, evidenziato che il Governo «non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l’obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l’intesa» (*cf.* punto 2, terzo capoverso, della motivazione).

Del resto, con la recente sentenza n. 81 del 2012, resa in sede di conflitto di attribuzioni, codesta Ecc.ma Corte ha, altresì, riconosciuto la perdurante “esistenza di spazi riservati alla scelta politica” (*cf.* punto 4.2. della motivazione).

2.2 Alla luce delle considerazioni che precedono, deve, dunque, ritenersi, contrariamente a quanto statuito dalle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione, che il rifiuto del Consiglio dei Ministri di avviare le trattative per la conclusione dell’intesa ex art. 8., comma 3, Cost., costituisca (alla medesima stregua dell’avvio delle trattative e/o della eventuale stipula dell’intesa, ove essa venga raggiunta) un atto espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico, in quanto tale libera nel fine (ed insuscettibile di controllo ad opera dei giudici comuni ex art. 31 del R.D. n. 1054/1924, ora art. 7, co. 1, ultimo periodo del d.lgs. n. 104/10), che la Costituzione assegna al Governo con riferimento al fenomeno religioso (*cf.* artt. 8, co. 3, 92 e 95 Cost.).

Tale funzione di indirizzo politico *de qua agitur* (in quanto costituzionalmente garantita) non tollera interferenze da parte del potere giudiziario: sarebbe, invero, abnorme la sentenza del giudice amministrativo che “annullasse” il diniego di avvio delle trattative per la stipula dell’intesa ex art. 8, comma 3, Cost., imponendo, in virtù del c.d. effetto conformativo del giudicato, al Governo di riesaminare la questione o, peggio, di concludere l’intesa con un determinato soggetto richiedente.



L'art. 2, comma 3, lett. l), della legge 23/08/1988 n. 400 -nella misura in cui estende la deliberazione del Consiglio dei Ministri, prevista per atti pacificamente "politici" «come quelli di cui alle lett. a), b), g), h) i)» anche agli "atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione", fornisce un solido e (decisivo) argomento nella direzione della natura "politica" anche di questi ultimi.

P.Q.M.

Ritenuto quanto precede, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, chiedono che l'Ecc.ma Corte adita dichiari che non spetta alla Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite Civili di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei Ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, co. 3, Cost.

Si depositano:

1. verbale della riunione del Consiglio dei Ministri del 27.11.2003;
2. sentenza del TAR per il Lazio, sezione I, n. 12359/08 depositata il 31.12.2008;
3. sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 6083/11, depositata il 18 novembre 2011;
4. Cass. S.U., sentenza n. 16305/13 in data 12 marzo/28 giugno 2013;
5. deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 31 luglio 2014;
6. sentenza del TAR per il Lazio, sezione I, n. 7068/14 depositata il 3 luglio 2014;

Roma, 17 settembre 2014

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: SALVATORE MESSINEO

L'Avvocato dello Stato: GIOVANNI PALATIELLO

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 40 /2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 53 del 25 marzo 2015.

15C00126

N. 56

Ordinanza del 30 ottobre 2014 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Ridolfi Ridolfo contro Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica

Impiego pubblico - Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni - Presidenza del Consiglio dei ministri - Prevista cessazione entro il 1º novembre 2012 di tutti gli incarichi in corso a quella data, di prima e seconda fascia conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (spoil system) - Violazione del principio di uguaglianza per l'automaticità della cessazione degli incarichi senza garanzie procedurali - Violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 2, comma 20.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 98.



IL TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE LAVORO

Ad esito della camera di consiglio del 30 ottobre 2014 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato in fatto che:

con ricorso depositato il 18 gennaio 2013 Ridolfi Rodolfo ha convenuto qui in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

il ricorrente esponeva: di aver stipulato con l'amministrazione convenuta, in data 1° febbraio 2011, un contratto individuale di lavoro, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, avente ad oggetto un incarico di livello dirigenziale non generale, con decorrenza 1° febbraio 2011 e scadenza 31 gennaio 2014, avente ad oggetto la direzione del «Servizio per la programmazione e l'analisi dell'attività ispettiva», nell'ambito dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica;

che con nota in data 5 ottobre 2012, comunicata ufficialmente l'11 ottobre 2012, la Presidenza del Consiglio comunicava la cessazione di detto incarico a decorrere dal 1° novembre 2012 e la contestuale risoluzione del contratto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 20, d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, il quale ha stabilito, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cessazione, alla data del 1° novembre 2012, di tutti gli incarichi in corso alla medesima data, di prima e seconda fascia, conferiti ai sensi dell'art. 19 commi 5-bis e 6 del d.lgs. n. 165/2001;

il ricorrente ha dedotto, con varie argomentazioni, l'illegittimità costituzionale di detta ultima disposizione, richiamandosi, in sostanza, ai principi, enunciati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 103/2007, n. 351/2008 e n. 390/2010, in materia di illegittimità dei meccanismi di «spoils system»;

da ciò ha inferito l'illegittimità della cessazione dall'incarico ed ha chiesto, previa declaratoria di inefficacia, nullità, annullabilità del provvedimento di revoca dall'incarico, ordinarsi alla Presidenza del Consiglio di reintegrarlo nel posto precedentemente occupato e condannarsi l'amministrazione al risarcimento dei danni subiti per effetto dell'illegittimo recesso, commisurati alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino alla reintegrazione, nonché alla relativa omissione contributiva;

proponeva altresì ricorso cautelare d'urgenza, volto ad ottenere l'immediata reintegrazione nel posto di lavoro, che il giudice rigettava per difetto del requisito del «periculum in mora»;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio chiedendo respingersi le avverse domande; ha osservato di avere dovuto necessariamente provvedere alla cessazione, alla data del 1° novembre 2012, di tutti gli analoghi incarichi in corso alla medesima data, in esecuzione dell'art. 2, comma 20, del decreto-legge n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, a norma del quale «ai fini dell'attuazione della riduzione del 20% operata sulle dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia dei propri ruoli la Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede alla immediata riorganizzazione delle proprie strutture sulla base di criteri di contenimento della spesa e di ridimensionamento strutturale. All'esito di tale processo, e comunque non oltre il 1° novembre 2012, cessano tutti gli incarichi, in corso a quella data, di prima e di seconda fascia conferiti ai sensi dell'art. 19, commi 5-bis e 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165. Fino al suddetto termine non possono essere conferiti o rinnovati incarichi di cui alla citata normativa»; ha sostenuto la piena legittimità costituzionale della suddetta norma, in quanto inquadrabile nella logica della «spending review» e pertanto non riconducibile alle richiamate pronunzie di illegittimità costituzionale di norme finalizzate all'operatività del diverso meccanismo dello «spoils system».

Ritenuto in diritto che:

è pacifico e documentato che il ricorrente era titolare di un incarico dirigenziale non generale, di cd. seconda fascia, conferitogli, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, quale soggetto non altrimenti legato da rapporto di impiego dirigenziale con una pubblica amministrazione e munito dei requisiti di cui alla medesima disposizione;

l'incarico di durata triennale, con decorrenza 1° febbraio 2011 e scadenza prevista al 31 gennaio 2014, è stato oggetto, in data 11 ottobre 2012, di un provvedimento di revoca - espressamente qualificata come cessazione - a decorrere dal 1° novembre 2012, con contestuale risoluzione del rapporto di lavoro a tempo determinato, in esecuzione dell'art. 2, comma 20, del decreto legge n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012;

questa risulta dunque la disposizione applicata nel caso di specie, e sulla quale deve incentrarsi lo scrutinio di legittimità costituzionale;



che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 103/2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145/2002, nella parte in cui dispone che «i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo, esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione» sull'assunto che la norma impugnata, laddove prevede un meccanismo di cessazione automatica *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale, allo spirare del termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, si pone in contrasto con gli articoli 3, 97 e 98 Costituzione, in quanto viola, in assenza di adeguate garanzie procedurali, il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlato a quello di buon andamento della pubblica amministrazione, in specie statuendo: «... la previsione di una anticipata cessazione "*ex lege*" impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modulo di azione sopra indicato ... la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza solo di un'accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato deve ritenersi necessario che sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esternalizzi le ragioni - connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa per le quali ritenga di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa. L'esistenza di tale fase valutativa... è richiesta anche per garantire il controllo giurisdizionale per garantire scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale dell'imparzialità»;

che con la sentenza n. 161 del 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del dl 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006 n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, d.lgs 30 marzo 2011 n. 165, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto», ripercorrendo sostanzialmente il medesimo *iter* logico-giuridico con riferimento al personale comunque dipendente di amministrazioni pubbliche e munito di «status» dirigenziale, seppure non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23, cui si riferisce il comma 5-*bis* dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001;

che con la sentenza n. 81 del 2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del dl 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006 n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto», ripercorrendo sostanzialmente il medesimo *iter* logico-giuridico di cui alla sentenza n. 103/2007, stavolta tuttavia con specifico riferimento a un incarico di direzione di uffici di livello dirigenziale non generale, attribuito a soggetto estraneo all'amministrazione conferente, non dipendente, come dirigente, da altra amministrazione;

che i motivi per i quali la Corte ha censurato di illegittimità costituzionale l'art. 3, comma 7 della legge n. 145/2002 e l'art. 2, comma 161 del dl n. 262/2006 appaiono tutti estensibili, «mutatis mutandis» al caso in esame, in quanto le predette sentenze, pur riferendosi a fattispecie concrete di cd «spoils system *una tantum*», applicato agli incarichi dirigenziali per ragioni di mutato indirizzo politico, nel complesso sanciscono tuttavia l'illegittimità costituzionale della cessazione automatica degli incarichi medesimi, con argomentazioni giuridiche di più ampio respiro, non riferibili in maniera esclusiva a tale meccanismo;

che l'insegnamento del Giudice delle leggi appare infatti chiaro nel senso che qualunque meccanismo di cessazione automatica «*ex lege*» di incarichi di funzioni dirigenziali ex art. 19, d.lgs. n. 165/2001, si pone in conflitto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione, perché, in sostanza, incrina i principi fondamentali dell'azione amministrativa, quali il buon andamento e la continuità della stessa, sicché gli incarichi in questione possono legittimamente essere revocati, solo mediante forme procedurali atte all'accertamento dei risultati conseguiti, che si concludano con un provvedimento motivato, suscettibile di vaglio giurisdizionale;

che gli argomenti mossi dalla difesa erariale contro l'asserita non manifesta infondatezza della questione proposta dal ricorrente appaiono inidonei a fugare i dubbi di legittimità costituzionale della norma denunciata, limitandosi a evidenziare la natura di norma speciale, volta ad ottenere risparmi di spesa, dell'art. 2, comma 20, dl n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012;

che, tuttavia, la mera dichiarazione d'intenti contenuta nella norma, «ai fini della riduzione del 20 per cento operata sulle dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia dei propri ruoli» non è di per sé sufficiente a giustificare l'esclusione del controllo giurisdizionale sulla rispondenza della cessazione dello specifico incarico alle esigenze di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, a maggior ragione alla luce del legittimo sospetto generato dall'espressa previsione che solo «fino al suddetto termine non possono essere conferiti o rinnovati incarichi di cui alla citata normativa»;



che la questione appare rilevante in causa, perché il ricorrente, ha chiesto di accertare l'inefficacia o annullabilità o nullità della revoca dell'incarico e, per l'effetto, di ordinare la propria reintegrazione nel posto di lavoro - ormai non più in concreto praticabile, atteso lo spirare del termine di scadenza contrattuale — nonché di condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni subiti, commisurati alla retribuzione globale di fatto dal licenziamento alla reintegra, sull'assunto dell'illegittimità della cessazione automatica proprio in quanto disposta in applicazione della disposizione censurata di illegittimità costituzionale;

che il giudice remittente è dunque chiamato ad accertare se la cessazione/revoca sia stata legittima e tale giudizio dipende in via pressoché esclusiva dalla validità della disposizione di legge in applicazione della quale - e in difetto di qualsiasi altra motivazione - essa è stata disposta;

che l'accertamento della legittimità dell'art. 2, comma 20, del dl n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 - norma dichiaratamente posta ad «esclusivo» fondamento del provvedimento di cessazione dell'incarico dirigenziale - assume dunque carattere pregiudiziale riguardo alla struttura dell'illecito, sicché il giudizio di «rilevanza» della questione non pare richiedere una preventiva delibazione sulla sussistenza degli altri elementi costitutivi della pretesa risarcitoria, in specie la colpa dell'amministrazione ed il danno; comunque il danno può ritenersi in «re ipsa» - essendo pacifica la perdita delle retribuzioni maturande in seguito alla cessazione anticipata dell'incarico - e la colpa dell'amministrazione, deve in via teorica presumersi ai sensi dell'art. 1218 c.c., trattandosi nella specie di responsabilità contrattuale; domandarsi se la colpa dell'amministrazione ex art. 1218 c.c. sia esclusa dal fatto di essersi essa conformata ad una legge, solo successivamente dichiarata illegittima, d'altronde non ha senso prima che di tale norma sia stata effettivamente accertata l'illegittimità costituzionale; come ben evidenziato nell'ordinanza n. 247/2009 del Tribunale di Roma del 24 febbraio 2009 - in fattispecie per tale profilo assimilabile alla presente - «una corretta decisione della causa, svolta all'esito di un esame delle questioni svolto nel rispetto dell'ordine logico-giuridico posto dalla struttura della fattispecie, consente di per sé di ritenere che questo giudice non può decidere la causa senza giudicare della validità della disposizione impugnata, palesandosi del tutto impropria una logica decisoria che, invertendo l'ordine logico delle questioni, ed in particolare in ipotesi muovendo, per escluderle, dalla colpa e/o dal danno, giungesse al rigetto della domanda non avvertendo la previa necessità di deliberare sull'esistenza dell'elemento materiale dell'illecito, in solo rapporto al quale, peraltro, la colpa e il danno sono concretamente delibabili; ne' sembra al giudicante coerente con le funzioni istituzionali della Corte una interpretazione del requisito della rilevanza che si sospinga a valutazioni prognostiche sulla concreta idoneità dell'esito ad incidere sulle possibilità di accoglimento, parziale o totale, della domanda.».

P. Q. M.

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

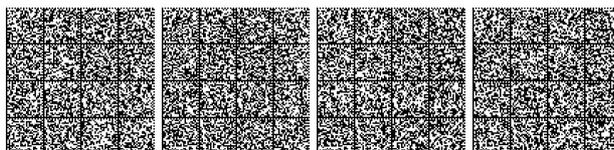
Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, con riguardo agli articoli 3, 97 e 98 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che all'esito del processo di riorganizzazione delle proprie strutture sulla base di criteri di contenimento della spesa e di ridimensionamento strutturale attuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e comunque non oltre il 1° novembre 2012, cessano tutti gli incarichi, in corso, a quella data, di prima e seconda fascia conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti della Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Roma, 30 ottobre 2014

Il Giudice: BARONCINI



n. 57

Ordinanza del 28 maggio 2014 del Tribunale di Lecce sull'istanza proposta da C.M.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa a tutte le liquidazioni ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative a prestazione dell'opera di difensore di ufficio o di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato già interamente compiute prima dell'entrata in vigore delle nuove norme - Denunciata previsione di una norma retroattiva comportante ingiustificate disparità di trattamento.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607 [secondo periodo].
- Costituzione, art. 3.

[Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore (nella specie, del difensore d'ufficio) - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Denunciata inadeguatezza del trattamento giuridico previsto - Disparità di trattamento - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-bis, introdotto dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 35 e 36].

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

SEZIONE 1ª PENALE

In persona del Giudice dott. Stefano Sernia decidendo in ordine alla richiesta di liquidazione del proprio compenso quale difensore di fiducia di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, avanzata dall'avv. M.C. in data 18 aprile 2014 in relazione alla difesa di: N. M., nato il a P. (S.) letti gli atti, ha emesso la seguente

ORDINANZA

Risulta dagli atti che il legale istante sia stato difensore di fiducia dell'imputato indicato in epigrafe, chiamato a rispondere del reato di ricettazione e di detenzione per la vendita di cd illecitamente duplicati, in relazione ai quali egli è stato condannato a pena tenue, col riconoscimento delle attenuanti generiche e di quella di cui all'art. 648 cpv c.p., con sentenza emessa in data 13 dicembre 2013.

L'imputato risulta essere stata ammesso al patrocinio a spese dello Stato, giusta decreto di questo Tribunale in data 30 agosto 2012; il difensore ha quindi diritto, ai sensi degli artt. 82 e 107, dpr 115/02, a che lo Stato provveda a liquidarne l'onorario.

Terminata la fase del giudizio, il difensore chiede quindi che ne vengano liquidati i compensi, ponendoli a carico dello Stato come previsto dal DPR n. 115/02.

L'opera professionale è stata svolta, per quel che riguarda la fase la cui liquidazione è di competenza di questa A.G., in due udienze, escludendosi quelle di mero rinvio, di cui l'ultima in data 30 agosto 2013, e pertanto ricade nell'ambito temporale di vigenza della legge n. 2/2012 e del d.m. n. 140/2012, di cui vanno pertanto applicati i criteri di liquidazione, giusta quanto ritenuto dalle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione con sentenza 12 ottobre 2012 n. 17406 (e con altra di identico contenuto).

Successivamente, è stato altresì pubblicato il d.m. 10 marzo 2014, il quale ridetermina, in senso particolarmente più favorevole, le tariffe da liquidarsi agli avvocati ad opera del giudice; l'art. 28 di detto decreto, come già l'art. 41 di quello previgente, prevede che esso si applichi a tutte le liquidazioni ancora da compiersi.

Stando alla lettera dei suddetti regolamenti, pertanto, il giudicante chiamato a determinare l'onorario da liquidarsi al difensore dell'imputato ai sensi dell'art. 82, dpr n. 115/02, dovrebbe prescindere dal tariffario vigente all'epoca in cui venne prestata l'opera professionale del difensore, ed applicare il tariffario vigente all'epoca della liquidazione.



Si pone quindi un problema di apparente contrasto tra il dettato del regolamento e la previsione di legge (in particolare, l'art. 11 delle preleggi), che prevedono che la legge (e quindi, a maggior ragione, le disposizioni regolamentari che non possono porsi in contrasto con la legge, giusta la previsione di cui agli artt. 3 e 4 delle preleggi) possa disporre solo per l'avvenire, laddove inoltre il suddetto regolamento si porrebbe in contrasto con l'art. 82, del DPR n. 115/02, che per la liquidazione rinvia alle tariffe vigenti all'epoca della prestazione professionale; è noto come l'art. 11 delle preleggi sia una disposizione di legge ordinaria, derogabile pertanto da altra norma di legge, purchè nel rispetto dei principi costituzionali; ma deve quindi a tal proposito osservarsi che, invece, nessuna disposizione di legge preveda espressamente che il d.m. 10 marzo 2014 possa derogare al principio della irretroattività delle disposizioni normative.

Deve invero considerarsi che le tabelle forensi hanno natura di norma sostanziale, e di certo non processuale, atteso che, pur se legate allo svolgimento di attività processuali, determinano il contenuto di un diritto sostanziale, e cioè quello relativo al valore economico da riconoscersi alla prestazione professionale del legale per l'attività da lui svolta nel processo; da ciò discendono tre conseguenze:

a) la retroattività della disposizione regolamentare non potrebbe essere giustificata in base al noto principio secondo il quale "*tempus regit actum*", atteso che questo vale per le norme processuali e procedurali e non per quelle aventi natura sostanziale;

b) l'art. 28, del decreto 10 marzo 2014 si porrebbe quindi in contrasto con l'art. 82, del D.P.R. n. 115/02, che determina il contenuto economico del diritto del legale alla corresponsione delle proprie competenze; la norma regolamentare sarebbe quindi suscettibile di disapplicazione ex artt. 4 e 5 R.D. n. 2248/1865, alleg. E, perché contraria a norma di legge;

c) la norma regolamentare dovrebbe poi (ed invero, prima di tutto) essere disapplicata, sempre ai sensi dell'art. 5, r.d. 2248/1865 alleg. E, in quanto contraria anche all'art. 3 Cost., atteso che l'applicazione della norma secondaria ai casi esauriti prima dell'entrata in vigore del d.m. 10 marzo 2014 comporterebbe esiti di disparità di trattamento tra professionisti, assolutamente ingiustificati, a seconda che la richiesta di liquidazione delle competenze professionali, da loro avanzata, sia stata decisa dal Giudicante (talora a prescindere dalla volontà dell'istante, e per ragioni legate ai differenti carichi di lavoro o tempi di smaltimento dei diversi giudicanti) prima o dopo l'entrata in vigore predetto d.m.

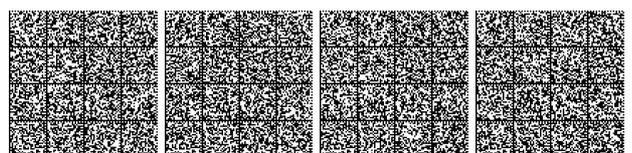
In tutti i casi in cui il Giudicante sia attualmente chiamato a liquidare il compenso al legale ai sensi del DPR n. 115/02 in relazione ad attività prestate prima della cessazione del valore legale delle precedenti tabelle professionali forensi, le stesse dovranno pertanto continuare a trovare applicazione.

In tal senso, vale la pena sottolineare, sia pure tramite percorso argomentativo piuttosto stringato, risultano essersi poste le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione con sentenza 12 ottobre 2012 n. 17406 (e con altra di identico contenuto), con la quale hanno statuito che "per ragioni di ordine sistematico e dovendosi dare al citato art. 41 del decreto ministeriale un'interpretazione il più possibile coerente con i principi generali cui è ispirato l'ordinamento, la citata disposizione debba essere letta nel senso che i nuovi parametri siano da applicare ogni qual volta la liquidazione giudiziale intervenga in un momento successivo alla data di entrata in vigore del predetto decreto e si riferisca al compenso spettante ad un professionista che, a quella data, non abbia ancora completato la propria prestazione professionale, ancorché tale prestazione abbia avuto inizio e si sia in parte svolta in epoca precedente, quando ancora erano in vigore le tariffe professionali abrogate"; laddove è noto come, ai sensi dell'art. 83, comma 2, DPR n. 115/02, l'onorario del difensore di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato è liquidato dall'A.G. al termine di ogni fase o grado del processo, sicché è a tali momenti che occorre far riferimento per verificare se l'attività del difensore si sia o meno esaurita prima dell'entrata in vigore del nuovo tariffario di cui al citato regolamento.

Nel caso in oggetto, l'attività defensionale posta in essere dall'istante, come si è visto, è cessata senz'altro prima dell'entrata in vigore del d.m. 10 marzo 2012 e si pone sotto il vigore del d.m. n. 140/2012.

Passando quindi alla determinazione degli onorari, va ricordato come la stessa vada comunque eseguita in osservanza anche dei criteri stabiliti dall'art. 82, comma 1, DPR n. 115/02, e quindi con divieto di superare i valori medi delle tariffe professionali vigenti, tenendo altresì conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione della persona difesa; ne consegue che il massimo liquidabile è pari alla media tra minimi e massimi tariffari, e può essere riconosciuto, trattandosi appunto di un massimo, solo a fronte di attività di eccezionale pregio o comunque svolta in procedimenti di particolare complessità; gli artt. 9 e 12, del d.m. 140/2012 peraltro reiterano tali principi, prevedendo la riduzione al 50% dei compensi professionali in caso di prestazioni operate in favore di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

Posto che il regolamento, in base ai principi generali, non può dettare disposizioni contrarie a quelle stabilite dalla legge (art. 4 delle c.d. preleggi), non può ritenersi che gli artt. 9 e 12, del d.m. citato possa aver introdotto la possibilità di una riduzione ulteriore dei massimi liquidabili, rispetto a quella derivante dalla media tra minimi e massimi, perché in tal caso si porrebbe in contrasto con l'art. 82, del dpr n. 115/02; le due norme devono pertanto operare sinergicamente



secondo ambiti differenti che non pongano il regolamento in contrasto con la legge, e la più corretta interpretazione sembra pertanto dover essere quella che assegna alla norma di cui all'art. 82 citato la funzione di un limite massimo, di talchè:

a) i compensi, per come stabiliti dal d.m. 140/2012, possano essere ridotti della metà rispetto a quelli liquidabili, secondo i criteri generali posti dallo stesso d.m., in ragione dell'impegno profuso, della qualità della prestazione e della sua utilità per la parte assistita, potendo invece il massimo, pari alla media tra minimi e massimi edittali - e cioè i valori medi indicati dal d.m. 140/2012 - essere liquidati solo a fronte di prestazioni di particolare pregio;

b) detti compensi non possano comunque essere mai superiori, stando alla lettera del citato art. 82, DPR n. 115/02, alla media tra i minimi ed i massimi liquidabili in forza dei criteri generali stabiliti dalle tabelle allegate al d.m. citato.

Orbene, poiché i valori tabellari introdotti dal d.m. citato in forza della previsione di cui alla legge n. 27/2012 sono sviluppati in relazione a singole predeterminate fasi tipiche del processo, sul paradigma del giudizio monocratico (aumentabili del 30% nei giudizi collegiali), secondo il seguente schema:

Fase di studio: valore medio euro 300; aumento fino a + 300%, diminuzione sino a -50%;

Fase introduttiva: valore medio euro 600; aumento fino a + 300%, diminuzione sino a -50%;

Fase istruttoria: valore medio euro 900; aumento fino a + 300%, diminuzione sino a -70%;

Fase decisoria: valore medio euro 900; aumento fino a + 300%, diminuzione sino a -70%;

Fase esecutiva: euro 20,00 per ogni ora o frazione, con aumento o diminuzione del 50%.

E poiché il processo si è concluso con esito parzialmente favorevole all'imputato, grazie al riconoscimento di attenuanti idonee ad abbattere notevolmente la pena, in esito a due udienze di effettiva trattazione, ma peraltro di impegno non gravoso, essendo stati escussi solo i verbalizzanti rispetto a vicenda che, dalla lettura della sentenza, si comprende essere stata di facile ricostruzione, si stima quindi equo e congruo liquidare gli onorari su valori leggermente inferiori a quelli medi di fase, con ulteriore riduzione del 50% trattandosi di imputato ammesso a patrocinio a spese dello Stato; si perviene quindi ai seguenti onorari:

Fase di studio: valore medio euro 300; diminuzione sino a 50% = euro 270; riduz. ex art. 12 = euro 135;

Fase introduttiva: valore medio euro 600; diminuz. sino a 50% = euro 500; riduz. ex art. 12 = euro 250;

Fase istruttoria: valore medio euro 900; riduz. sino al 70% = euro 750,00; riduz. ex art. 12 = euro 375;

Fase decisoria: valore medio euro 900; diminuz. sino a -70% = euro 600; riduz. ex art. 12 = euro 300;

Fase esecutiva: non spetta, liquidandosi quindi complessivamente euro 1.060,00; non risultano documentate spese e le stesse, in mancanza di riproduzione della previsione del diritto alla liquidazione forfettaria del 12,5%, non spettano.

L'art. 106 bis, DPR n. 115/02, introdotto dall'art. 1, comma 606, legge n. 147/2013 - Applicazione retroattiva ai sensi dell'art. 1, comma 607, dpr n. 115/02.

Va quindi rilevato che la somma liquidata a titolo di onorario va ulteriormente ridotta di 1/3 e portata quindi ad euro 706,66: sulla disciplina sopra descritta opera infatti, con effetti sensibilmente riduttivi degli importi da liquidarsi, l'art. 106 bis, del DPR n. 115/02, introdotto dal comma 606, lett. b) dell'art. 1, della legge n. 147/2013, c.d. "legge stabilità" per il 2014, che prevede la riduzione di 1/3 degli onorari spettanti ai difensori, ai custodi, ai consulenti nominati dal Giudice e dalle parti ed agli altri ausiliari del giudice: norma che, ai sensi dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013, va applicata anche retroattivamente, a tutte le liquidazioni non ancora operate dal Giudice alla data di entrata in vigore della legge.

Nonostante l'assistenza difensiva sia stata quindi portata a termine dall'istante ben prima dell'entrata in vigore della legge n. 147/2013, anche all'onorario da liquidarsi per tale opera è applicabile, ai sensi del citato comma 607 dell'art. 1 della suddetta legge n. 147/2013, la decurtazione di 1/3.

Ed invero, la norma appare pertanto avere portata generale ogni qualvolta debba procedersi a liquidazione dell'onorario del difensore a carico dello Stato in applicazione delle norme sul "gratuito" patrocinio: e quindi sia che vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sia allorchè dette norme siano richiamate nelle ipotesi di cui all'art. 116, dpr 115/02.

Né la riduzione di 1/3, introdotta dalla norma in oggetto, appare agevolmente giustificabile con la natura "latu sensu" pubblicistica dell'incarico, atteso che la decurtazione introdotta dall'art. 106 bis, dpr n. 115/02 va ad operare su di un sistema tariffario che, ai sensi dell'art. 82, comma 1 dpr medesimo, e dell'art. 9 del d.m. 140/2012, già è impostato



in maniera tale da mitigare l'onere dei tariffari professionali contemperandoli con la natura pubblicistica dell'incarico, prevedendosi la liquidabilità, al massimo, di un onorario pari alla media tra i minimi ed i massimi previsti dalle tabelle professionali.

A parere del Tribunale, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 35, 36 e 3 della Costituzione - dell'attuale disciplina, che - andando ad operare su di un sistema tariffario già impostato su di una compressione degli onorari liquidabili, ulteriormente li riduce senza giustificazione apparente, specie per quel che riguarda gli onorari da liquidarsi in forza dei tariffari antecedenti quello di cui al d.m. 10 marzo 2014 (il quale ultimo prevede importi di notevole entità e tali da rendere non irragionevole la decurtazione quando l'onorario debba essere a carico dello Stato).

Inoltre, appare al giudice altresì fondata la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013, nella parte in cui prevede l'applicabilità della riduzione, prevista dal novello art. 106 bis dpr 115/02, anche alla liquidazione di prestazioni professionali già operate nel vigore della precedente normativa, ma ancora non liquidate dal giudice.

Va in primo luogo ritenuta la natura di decisione, a carattere giurisdizionale, del provvedimento di liquidazione del compenso del difensore, analogamente a quanto già ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 1970, atteso che il provvedimento di liquidazione è previsto in apèo al giudice da una norma di natura processuale, come dimostrato dalla circostanza che l'antecedente cronologico dell'art. 116 dpr 115/02 era - con testo pressochè identico - nell'art. 32, comma 2 disp. att. cpp; ne consegue che, nonostante la apparente natura amministrativa dell'atto di liquidazione, appartenendo però questo pur sempre al giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, tanto da essere stato già previsto dall'art. 32, comma 2 disp. att. cpp, esso ha legalmente natura giurisdizionale, e l'autorità che è chiamato ad emetterlo è quindi "Giudice" nel senso previsto dall'art. 1, della legge Cost. n. 1 del 1948, sicchè la questione di costituzionalità delle leggi che disciplinano l'atto di liquidazione è conseguentemente sollevabile d'ufficio dal Giudice ai sensi del citato art. 1 della l. Cost. n. 1 del 1948.

La previsione di compensi particolarmente modesti, assolutamente e notevolmente inferiori a quelli previsti per la medesima prestazione resa in regime di mercato, appare porsi in primo luogo in contrasto con i principi costituzionali in tema di tutela del lavoro e di equa ed adeguata retribuzione delle prestazioni lavorative, senza che appaia legittimo trarre nella natura "latu sensu" pubblicistica dell'ufficio di difensore di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, giustificazioni ad un trattamento economico sì marcatamente penalizzante e che realizza una disparità di trattamento, rispetto a chi presti le medesime attività a condizioni di mercato, troppo accentuata per essere giustificata dalla natura dell'incarico e dall'adempimento di doveri di solidarietà sociale.

Deve poi fortemente dubitarsi della legittimità costituzionale di una normativa che vada a rideterminare in *peius* e con effetti retroattivi l'entità economica di quanto di spettanza al difensore a retribuzione della propria opera, come si osserva quindi nel punto che immediatamente segue.

Contrasto dell'art. 1, comma 607, legge n. 147/14 con l'art. 3 Cost.

Come si è anticipato, la norma in oggetto opera con effetti retroattivi, essendo espressamente previsto che essa trovi applicazione a tutte le liquidazioni ancora da compiersi; la formulazione dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013 appare quindi in linea con le scelte - in quei casi forse di semplificazione ma non di economia di spesa - che sorreggono anche i criteri di applicabilità dei DD.MM. 140/2012 e 10 marzo 2014; con la differenza che, mentre le norme dei due decreti sono suscettibili di disapplicazione e possono più agevolmente essere interpretate in modo da riportarle a rispetto dei principi di legge, non altrettanto è possibile quanto alla citata norma di cui all'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013 che, avendo forza di legge, non può essere disapplicata.

Essa si applica a tutte le liquidazioni ancora da compiersi; e la formula adottata dal legislatore, nella sua assolutezza che non consente diverse letture, non permette di distinguere tra prestazioni già eseguite o prestazioni ancora in fieri: e d'altra parte, la stessa funzione e ragion d'essere della norma, chiarissima nella sua formulazione, appare essere proprio quella di sollevare l'interprete dal compito di selezionare tra i vari casi e ricostruire una disciplina intertemporale, avendo il Legislatore optato per la via più rapida e foriera di maggior benefici economici per le casse dello Stato.

Va quindi ribadito che detta norma si applica non solo per il futuro, ma anche per il passato, concorrendo a determinare l'entità monetaria dell'onorario da liquidarsi anche ai difensori di ufficio o di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato, che abbiano già prestato la propria opera ed esaurito l'ufficio loro affidato; e tale modifica, come si è detto, opera *in peius*, introducendo la riduzione di 1/3 di quanto altrimenti sarebbe stato loro liquidato nel vigore della normativa esistente nel momento in cui è stato loro affidato l'incarico di difensore di ufficio.

Invero, va in primo luogo escluso che il complesso di norme (artt. 82 e 106 bis dpr 115/02; DD.MM. in tema di tariffe forensi) già richiamate e che concorrono a determinare l'entità dell'onorario da liquidarsi al difensore, abbiano natura processuale e soggiacciano, pertanto al principio secondo cui "*tempus regit actum*"; invece, le norme surrichia-



mate, concorrendo a determinare non solo le modalità procedurali con cui si procede al pagamento dell'ausiliario, ma anche alla determinazione del quantum da pagarsi, hanno evidente natura sostanziale, in quanto determinano il contenuto stesso del diritto economico spettante al difensore e sono quindi norma di natura sostanziale.

Ciò posto, ne emerge un delicato problema di compatibilità con il principio di eguaglianza, in quanto ne deriva la sottoposizione a diverso trattamento economico dei difensori di ufficio che abbiano svolto la medesima prestazione, a seconda che, anche senza nessuna loro colpa ma per semplice difficoltà di alcuni dei giudici ad esaurire rapidamente tutte le operazioni di liquidazione, le loro istanze siano già state evase, o meno, all'atto dell'entrata in vigore dell'art. 106 bis del D.P.R. 115/02.

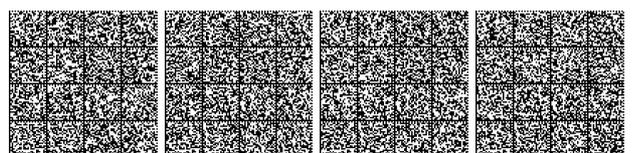
Una legge retroattiva, di per sé, pone poi problemi di rispetto dell'art. 3 Cost. introducendo il rischio di ingiustificate disparità di trattamento tra consociati, sia che siano parte di un rapporto di cui mutino la natura, o l'oggetto ed il contenuto concreto, per effetto della norma retroattiva, venendo così alterato l'equilibrio del rapporto come concordato tra le parti (con lesione altresì dell'art. 41 Cost. che, tutelando l'iniziativa economica privata, è altresì fondamento del principio dell'autonomia contrattuale, senza la quale non può esservi libertà di iniziativa economica), sia che - non intervenendo su situazioni interamente esaurite (come nel caso in oggetto, in cui non sono interessati i provvedimenti di liquidazione già emessi) - disciplini diversamente il diritto di soggetti nella stessa situazione.

La Corte costituzionale ha già affrontato il tema della legittimità costituzionale delle leggi retroattive; pur, divisibilmente, rilevando la natura non costituzionale dell'art. 11 delle preleggi (che appunto dispone che la legge disponga solo per l'avvenire), ha comunque evidenziato dei principi di ordine costituzionale che limitano i casi in cui il Legislatore possa emettere leggi con efficacia retroattiva.

In particolare, codesto Giudice delle leggi ha statuito, con la sentenza n. 0092 del 2013, la "l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti, per violazione del principio di ragionevolezza". Osservava infatti la Corte come "la giurisprudenza di questa Corte si sia più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti": ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2012).

Infatti, pur se non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, e anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti", nel caso di specie viene in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, - ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, pertanto, in itinere, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori; peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte".

Sempre la Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 166/2012, aveva osservato il principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica delle situazioni soggettive "trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetta al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non, trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.



Analoghi principi risultano affermati anche nella sentenza n. 0271 del 2011, in cui egualmente si rimarcava l'illegittimità di una normativa che intervenisse retroattivamente su di una disciplina pubblicistica (nel caso, quella che disciplinava l'entità monetaria del trattamento di buonuscita dei dipendenti della Regione Calabria in caso di risoluzione consensuale del trattamento di lavoro) su cui avessero fatto ragionevole affidamento i cittadini nel compiere loro scelte negoziali (anche di particolare rilievo, nel caso concreto).

Questo giudicante osserva quindi che, dalle menzionate sentenze, possano trarsi i seguenti principi, risultanti esplicitamente o implicitamente dalle statuizioni della Corte costituzionale:

a) l'art. 3 della Costituzione tutela l'affidamento dei consociati in ordine alla immutabilità del contenuto dei loro diritti sorti sotto il vigore di una previgente disciplina, essendo peraltro la sicurezza del contenuto delle situazioni giuridiche un elemento fondamentale dello Stato di diritto;

b) tale immutabilità è peraltro relativa, potendo essa cedere di fronte alla necessità del Legislatore di operare diversi contemperamenti degli interessi coinvolti, purché la soluzione operata sia ragionevole anche in relazione al rango ed al grado dei principi costituzionali interessati;

c) tanto vale in specie per le norme che vadano ad incidere sui rapporti di durata, in relazione ai quali, in particolare, si può porre la necessità di operare un diverso contemperamento degli interessi coinvolti di fronte al mutare delle condizioni sociali e storiche e delle connesse mutevoli esigenze della convivenza;

d) lo stesso è a dirsi quanto a quelle situazioni in cui venga "in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e privati.

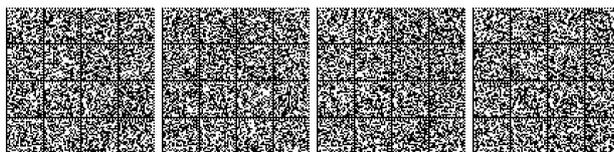
È bene quindi osservare che la Corte non ha affermato, ed appare anzi negare, la legittimità costituzionale di una disciplina che venga ad intervenire, in senso sfavorevole al destinatario, in relazione ad una situazione che non attenga ad un rapporto di durata, ma ad un normale rapporto in cui una parte abbia già adempiuto ai propri obblighi, e sia l'altra, non ancora adempiente, che si veda beneficiaria di una norma di particolare favore che riduca l'entità della propria obbligazione, in assenza di qualsiasi giustificazione razionale alla luce degli interessi coinvolti.

Ed invero, può senz'altro escludersi che a fondamento della disposizione di cui all'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013 possano porsi ragioni in alcun modo connesse a necessità di ricondurre ad equità un rapporto eventualmente squilibrato in favore della parte già adempiente, se è vero che, con i DD.MM succedutisi, i tariffari relativi agli onorari di avvocato siano stati progressivamente innalzati riconoscendosene, evidentemente, la originaria o sopravvenuta inadeguatezza nel tempo.

Né valga osservare che la Corte abbia fatto riferimento, con la sua citata giurisprudenza, a leggi che intervengano su rapporti di natura negoziale, perché ciò non vale ad escludere, di per sé, la pregnanza delle argomentazioni svolte nelle due citate sentenze anche con riferimento al caso in oggetto.

Invero, la Corte ha inteso affermare come debba essere garantita la sicurezza dei consociati in ordine ai rapporti consolidati, e come sarebbe ingiusta e foriera di disparità di trattamento una disciplina che intervenisse a mutare irragionevolmente i rapporti tra le parti: il che normalmente - ma non necessariamente - implica un rapporto di natura negoziale, pur potendosi facilmente determinare casi in cui, al di fuori dello schema del negozio giuridico, vengano a realizzarsi dei rapporti il cui sorgere ed articolarsi comunque poggi sull'affidamento in una determinata regolamentazione suscettibile di miglioramenti ma non di peggioramenti: il che appunto riguarda il caso dei compensi stabiliti per i difensori: e ciò non solo perché in genere il rapporto tra il difensore ed il suo assistito sia di natura negoziale (come spesso accade nei casi di parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato), quanto anche perché è la legge a prevedere che il legale che voglia assumere difese il cui compenso sia determinato da regole legali sfavorevoli, lo faccia con propria manifestazione di volontà; invero, l'art. 81, dpr 115/02 prevede la formazione di appositi elenchi, valevoli per la nomina del difensore da parte dell'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato; ed il singolo professionista, deve ritenersi, si determinerà o meno alla presentazione della domanda di iscrizione nel suddetto elenco, anche in ragione delle sue valutazioni sulla convenienza economica o meno dell'assunzione dell'ufficio: convenienza che discende dalla normativa esistente in quel momento e sino a quello in cui avviene la nomina (potendo sino al giorno prima il professionista decidere) ad es. di cancellarsi dall'elenco).

Di fatto, pertanto, pur non instaurandosi un rapporto di natura negoziale tra difensore e Stato, non può negarsi che all'assunzione della difesa di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato concorra la manifestazione originaria di volontà operata dal difensore sia all'atto della iscrizione nell'apposito elenco di cui al citato art. 81, sia al momento dell'accettazione dell'incarico professionale; questa volontà è orientata dall'affidamento in un determinato sistema



normativo che ne disciplina il trattamento economico; un mutamento *in peius* di detto sistema non può non assumere rilevanza, specie qualora esso venga ad applicarsi, addirittura, ad un rapporto già compiutosi e di cui è in sospenso solo l'adempimento degli obblighi di una delle parti (quella stessa parte - e ciò non può non assumere rilievo, amplificando la misura della disparità di trattamento - che modifica le norme a suo favore).

Deve pertanto essere qui sollevata la questione della illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, comma 607, della legge n. 147/2013, che è rilevante trattandosi di norma che questo Giudice è chiamato ad applicare al fine di operare la presente liquidazione.

I limiti costituzionali alla pretensibilità di prestazioni patrimoniali o personali ai sensi degli artt. 2 e 23 Cost.

L'opera del difensore di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato ha - da un punto di vista oggettivo ed ontologico - indubbiamente natura lavorativa, in quanto comporta l'esplicazione di energie intellettuali e/o fisiche esattamente corrispondenti a quelle oggetto delle attività di specifiche figure professionali normalmente operanti nel mercato del lavoro.

L'art. 82, del DPR 115/02 e l'art. 9 del d.m. 140/2012 limitano peraltro il diritto di tale lavoratore al proprio compenso, fissando un massimo invalicabile che è inferiore a quello che potrebbe chiedere un legale che difendesse un imputato che non si avvallesse del patrocinio a spese dello Stato.

La fonte della legittimità costituzionale di tale disciplina riposa nell'art. 23 Cost. che ammette che la legge possa imporre una prestazione personale, oltre che patrimoniale; e nell'art. 2 Cost., che chiama i cittadini all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, nel cui ambito possono senz'altro farsi rientrare le ipotesi di occasionale prestazione del patrocinio difensivo con compensi inferiori a quelli ottenibili sul libero mercato, compensati dalla certezza del pagamento, di cui è garante lo Stato.

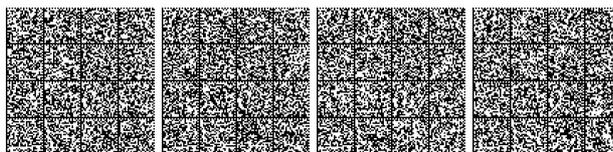
Sebbene non espressamente previsto dalle due norme testè citate, deve ritenersi che nell'impianto costituzionale sia comunque insito un limite di ragionevolezza alle prestazioni che possono richiedersi.

Lo si evince dal rispetto che la carta Costituzionale assegna e riconosce alla persona umana ed ai suoi diritti inviolabili, tra i quali senz'altro rientra - aspetto generale dei diritti di libertà personale - quello di scegliere come disporre del proprio tempo ed il diritto a non essere assoggettati, neppure ad opera dello Stato, a forme di sfruttamento della propria opera lavorativa (*cf.* proprio l'art. 2 Cost.; ma anche l'art. 36 Cost. nella parte in cui riconoscendo il diritto alle ferie retribuite ed ad un orario massimo di lavoro, tutela anche il diritto al tempo libero); lo si evince dalla principale norma in tema di prestazioni patrimoniali, l'art. 53 Cost. commisurando i doveri fiscali alla capacità contributiva; lo si evince dalla tutela accordata alla proprietà privata, espropriabile - giusta la previsione di cui all'art. 42, comma 3 Cost. - solo per ragioni di pubblico interesse e dietro indennizzo: indennizzo che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, deve avere le caratteristiche di un serio ristoro della perdita patrimoniale subita, e non un carattere irrisorio o simbolico (*cf.*, ad es., la sentenza n. 38/2011 della Corte costituzionale).

Invero, gli artt. 2 e 23 Cost., pur legittimando i casi in cui al cittadino la legge richieda l'adempimento di doveri di solidarietà, e finanche la corresponsione di prestazioni di natura personale, vivono pur sempre nel contesto di altri principi costituzionali coi quali vanno coordinati, ed *in primis* gli artt. 35, 36 e 3 Cost., che impongono dei limiti al sacrificio che la legge ordinaria possa imporre al cittadino: limiti che sono sia di ragionevolezza - per evitare marcate situazioni di disparità di trattamento con altri cittadini lavoratori chiamati a rendere prestazioni analoghe - che di entità economica, per evitare che una prestazione lavorativa sia retribuita in maniera tale da mortificare la sua natura di riconoscimento del valore della prestazione lavorativa e di strumento di dignitoso sostentamento dell'individuo e della sua famiglia.

Le tariffe professionali previste dai DD.MM. precedenti il d.m. 10 marzo 2014 si ponevano nei limiti della congruità costituzionale: il d.m. 140/2102 vedeva gli importi mediamente superiori rispetto a quelli del sistema precedente, e l'onorario era "di norma" da diminuirsi della metà (art. 9 del d.m.), in un sistema in cui, comunque, ai sensi dell'art. 1 del d.m., il Giudice non era vincolato né ai minimi né ai massimi tariffari, e poteva quindi agevolmente remunerare l'attività professionale in maniera congrua rispetto al suo effettivo valore; il d.m. precedente non prevedeva alcuna diminuzione della metà per il patrocinio a spese dello Stato, ma in compenso i valori di tariffa erano mediamente inferiori a quello del successivo d.m. 140/2012; il d.m. 10 marzo 2014 introduce un considerevole aumento delle tariffe professionali, su di cui può quindi operare senza effetti troppo sensibili l'art. 106 bis del DPR 115/02 che introduce la riduzione di 1/3 degli importi da liquidarsi a carico dello Stato per i difensori di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato e per i difensori di ufficio di imputati inadempimenti e non eseguitabili.

Il sistema aveva quindi un suo razionale equilibrio tra esigenze di adeguata remunerazione dell'attività professionale, natura pubblicistica dell'incarico, oneri di bilancio per lo Stato; è la previsione dell'applicazione retroattiva dell'art. 106 bis dpr n. 115/02 anche alle liquidazioni da operarsi ai sensi dei DD.MM. precedenti quello del 10 marzo 2014, che stravolge l'equilibrio, conducendo alla liquidazione di onorari irrisori.



Va quindi rilevato che la vigente disciplina intertemporale del trattamento economico dei difensori di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato, nella parte in cui, ex art. 1, comma 607, legge n. 147/2013, prevede la riduzione di 1/3 dell'onorario da riconoscersi al difensore anche qualora la liquidazione debba essere eseguita applicando i DD.MM. antecedenti il d.m. 10 marzo 2014, vede detti difensori ricevere emolumenti la cui compressione non appare giustificabile con l'adempimento di doveri sociali e che appaiono essere assolutamente inadeguati a garantire il rispetto del principio di ragionevolezza che deve mitigare l'onere ad essi imposto, e, infatti a fungere da serio ristoro rispetto all'impegno loro richiesto ed alla vera e propria espropriazione delle loro energie lavorative e del loro tempo.

La violazione dell'art. 35 Cost.

Di fatto, l'attuale normativa crea una classe di operatori economici che, in virtù del possesso di determinate qualifiche, strumentali allo svolgimento del processo nel rispetto del diritto di difesa, è soggetto per legge ad un palese sfruttamento economico, ad opera dello Stato che invece, per primo è chiamato dalla Costituzione a realizzare le condizioni di eguaglianza tra i cittadini ed ad assicurare la congrua retribuzione del lavoro; per contro, la frequenza con cui l'A.G. ha necessità di ricorrere all'opera di difensori di ufficio o di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato, mal retribuiti, appare porsi in palese contrasto con l'art. 35 Cost., che impone allo Stato di tutelare il lavoro, mentre invece lo sfrutta, e rende difficoltoso all'ausiliario anche dedicarsi ad altre attività (si pensi al caso, tutt'altro che raro, di perizie molto impegnative).

Gli emolumenti o indennità spettanti per l'assolvimento di un ufficio pubblico, sono infatti sottoposti in primo luogo ad una retribuzione già di per sé limitata ex art. 82, dpr 115/02, rispetto a quanto sarebbe altrimenti liquidabile. A tale limitazione, che appare di per sé razionalmente compatibile con i ricordati artt. 2 e 23 Cost., si aggiunge quindi una rilevante decurtazione ex art. 106 bis, dpr 115/02 per fatti assolutamente indipendenti da alcun comportamento del difensore.

Incompatibilità con l'art. 36 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, alla prestazione di ogni attività lavorativa deve corrispondere la controprestazione di una retribuzione:

- a) proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro;
- b) sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Nessuna di tali condizioni appare assolta dalla vigente normativa intertemporale che, come ricostruita da questa A.G. nel rispetto del principio di legalità, si risolve nella corresponsione al difensore di una retribuzione irrazionalmente sperequata rispetto a quella prevista dalle tabelle forense all'epoca vigente e che si deve ritenere identifichino i limiti di idoneità costituzionale, ex art. 36 Cost., del compenso per la specifica attività del difensore; l'onorario che si andrebbe invece a corrispondere applicando l'art. 106 bis, dpr 115/02 al caso concreto, e per di più retroattivamente, comporterebbe inoltre una palese sperequazione di trattamento rispetto a quello di cui hanno goduto, nella medesima situazione, altri legali che abbiano prestato attività simili e la cui istanza di liquidazione dell'onorario sia stata presentata e/o evasa prima dell'entrata in vigore dell'art. 106, bis dpr 115/02.

Dovendo questo Tribunale procedere, nella determinazione dell'onorario, alla applicazione della norma di cui si censura la costituzionalità, la questione appare palesemente rilevante.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1 L. Cost. n. 1/48, e 23 della l. n. 87/53;

Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità:

per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, comma 607 della legge n. 147/2013, nella parte in cui prevede che l'art. 106 bis, dpr 115/02, introdotto dall'art. 1, comma 606 della stessa legge, si applichi a tutte le liquidazioni, ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative a prestazione dell'opera di difensore di ufficio o di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato già interamente compiute prima dell'entrata in vigore dell'art. 106 bis, del dpr 115/02;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M., all'imputato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Ordina la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento di liquidazione del compenso al difensore.

Lecce, 26 maggio 2014

Il Giudice: SERNIA



N. 58

Ordinanza del 12 gennaio 2015 del Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di F.A.

Processo penale - Misure cautelari personali - Procedimento applicativo - Previsione che le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero che presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda - Interpretazione della Corte di cassazione consolidatasi come diritto vivente - Possibilità per il pubblico ministero di presentare a fondamento della richiesta cautelare elementi diversi da quelli utilizzabili dal giudice che procede secondo le disposizioni regolative del procedimento o della fase del procedimento penale di cognizione in corso di svolgimento - Possibilità per il giudice del dibattimento di utilizzare in funzione decisoria sulla richiesta cautelare elementi diversi da quelli legittimamente acquisiti nel dibattimento - Contrasto con i principi del giusto processo e della imparzialità del giudice - Violazione del principio di non colpevolezza e del principio di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dei trattamenti giuridici.

- Codice di procedura penale, art. 291.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

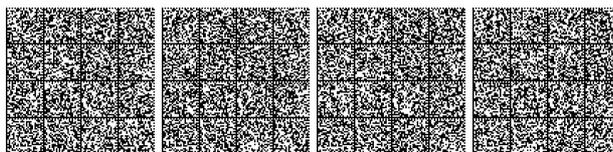
Insiediato in funzione di giudice della cautela accessiva al giudizio ordinario di cognizione in corso con rito dibattimentale ordinario nel procedimento iscritto al n. 16/2014/1153 del registro generale degli affari penali di questo Tribunale;

Visti gli atti relativi alla richiesta depositata in data 9 dicembre 2014 con cui il pubblico ministero chiede applicarsi, mediante emissione di mandato di arresto europeo, la misura cautelare personale coercitiva custodiale domiciliare nei confronti dell'imputata F.A. (n. 20.09.1968 in Austria ed ivi attualmente residente e dimorante) sulla base della contestazione del delitto di cui all'art. 574-bis c.p. ascritte per avere condotto e trattenuto in Austria, a partire dal settembre dell'anno 2012, i due figli minori N. E. (n.) e N. D. (n.) contro la volontà del padre N. R. impedendo totalmente a quest'ultimo l'esercizio della potestà genitoriale; peraltro commettendo il fatto (dove la concorrente contestazione del delitto continuato di cui agli artt. 81 e 388, comma 2 c.p.) in violazione dei provvedimenti del Tribunale per i minorenni di Firenze in data 7 aprile 2011 (che aveva disposto l'affidamento condiviso dei figli con collocamento presso la madre ed obbligo di "garantire l'attuale ambiente di vita" in Roccastrada) e in data 28 febbraio 2012 (che aveva disposto l'affidamento condiviso dei figli con loro collocamento presso il padre);

RITENUTO IN FATTO

I. — Nel presente procedimento penale, iscritto in data 17 maggio 2012 al n. 21/2012/1890 del registro delle notizie di reato del locale ufficio del pubblico ministero, dopo la proroga delle indagini preliminari e la chiusura delle medesime con relativo avviso di conclusione emesso in data 10 gennaio 2014 veniva esercitata l'azione penale formalizzata nel decreto emesso in data 14 marzo 2014 in funzione di citazione diretta dell'imputata al giudizio ordinario dibattimentale.

Nelle more della celebrazione della udienza di comparizione dinanzi al giudice del dibattimento, veniva emessa dal giudice per le indagini preliminari ordinanza cautelare personale prescrittiva del divieto di espatrio in data 1° settembre 2014, tuttavia oramai ineseguibile poiché l'espatrio dell'imputata era già avvenuto.



In data 3 ottobre 2014 veniva tenuta l'udienza introduttiva del dibattimento (riservata alla costituzione delle parti, alla trattazione delle questioni preliminari e dei riti speciali ed alla introduzione probatoria) con rinvio della trattazione istruttoria, da eseguirsi mediante assunzione probatoria di rito dibattimentale ordinario, alla successiva udienza la cui data di celebrazione, sulle insistenze della persona offesa dal reato, veniva poi anticipata dal giudice al giorno 21 luglio 2015 con apposito provvedimento.

II. — In seguito ad ulteriori postulazioni presentate in data 20 novembre 2014 dalla suddetta persona offesa al pubblico ministero, quest'ultimo in data 9 dicembre 2014 depositava presso questo ufficio richiesta cautelare personale coercitiva detentiva domiciliare con cui, in relazione al contestato delitto di sottrazione e trattenimento di minori all'estero punito a norma dell'art. 574-bis c.p. con pena della reclusione da uno a quattro anni, chiedeva applicarsi all'imputata la misura degli arresti domiciliari:

sulla base del *fumus delicti* che veniva prospettato al giudice dibattimentale - non esistendo, in ragione dello stadio processuale in atto, alcun elemento di prova a carico di qualsivoglia natura od importanza che risultasse ancora legittimamente acquisito al fascicolo per il dibattimento in funzione dimostrativa dell'ipotesi accusatoria - alla stregua delle sole risultanze degli atti di indagine contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, consistente in un faldone di incartamenti composto da circa 400 fogli che veniva appositamente trasmesso in allegato alla richiesta cautelare;

sulla base del *periculum in mora* riferibile al pericolo di recidivanza specifica ed anzi alla esigenza di interrompere la stessa protrazione temporale della condotta criminosa attualmente in corso di consumazione in permanenza, che dovrebbero desumersi alla stregua della valutazione delle risultanze degli atti di indagine contenuti nel fascicolo del pubblico ministero appositamente trasmesso;

postulandosi la adeguatezza della misura in funzione della soddisfazione della esigenza specialpreventiva - referenziata nella inidoneità del pregresso provvedimento di divieto cautelare di espatrio tardivamente adottato quando l'imputata già si trovava all'estero nonché nella indisponibilità da costei già ripetutamente manifestata alla spontanea osservanza ai provvedimenti giudiziari dell'autorità italiana - che dovrebbe desumersi sempre alla stregua della valutazione delle risultanze degli atti di indagine contenuti nel fascicolo del pubblico ministero appositamente trasmesso;

postulandosi la proporzionalità della misura alla entità del fatto ed alle sanzioni penali irrogabili nel caso di condanna dibattimentale - in considerazione della particolare intensità del dolo e della gravità delle conseguenze dell'impedimento del normale rapporto filiale della persona offesa con i propri figli, donde scaturirebbe la prognosi di una condanna (ad una pena superiore ai due anni di reclusione o altrimenti non sospensibile) tale da rendere inoperante il divieto di custodia cautelare dell'imputato al quale il giudice ritenga che all'esito del giudizio possa essere applicata la sospensione condizionale della pena (art. 275, comma 2 bis c.p.p.) - come dovrebbe desumersi, ancora un volta, proprio e soltanto alla stregua della valutazione delle risultanze degli atti di indagine contenuti nello stesso fascicolo del pubblico ministero.

III. — In funzione giustificativa della utilizzabilità degli atti delle indagini preliminari presentati al giudice del dibattimento a sostegno della richiesta cautelare, il pubblico ministero richiedente riportava l'orientamento espresso nel contesto di una sentenza della Corte suprema di cassazione (Cass. II[^] sent. n. 9395/2001) e sulla scorta del principio di diritto ivi consacrato sosteneva che "debba quindi darsi risposta affermativa al quesito se il giudice del dibattimento, investito della richiesta di applicazione di una misura cautelare, possa conoscere e utilizzare elementi indiziari contenuti nel fascicolo del pubblico ministero".

CONSIDERATO IN DIRITTO

IV. — Risulta che la materia del quesito suddetto abbia formato oggetto specifico di due pronunciamenti della Corte suprema di cassazione, i quali hanno entrambi in effetti espressamente risolto la questione nel senso come sopra propugnato dal requirente.



La massima della prima sentenza, richiamata dal pubblico ministero procedente nella richiesta in epigrafe, recita che «Ai fini dell'applicazione di una misura cautelare nel corso del giudizio, atteso che nel procedimento incidentale non opera il principio di separazione delle fasi, è consentito al giudice procedente di utilizzare tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari o dell'attività integrativa d'indagine, anche se non ancora acquisiti al fascicolo del dibattimento» [Cass. II[^] sent. n. 9395/2001 in data 14 febbraio 2001](1)

La seconda e più recente pronuncia, resa sulla specifica questione della utilizzabilità degli atti di indagine integrativa di cui all'art. 430 c.p.p., risulta massimata con la enunciazione secondo cui «È legittima l'emissione da parte del giudice del dibattimento di una misura cautelare reale fondata sull'utilizzazione di atti di indagine compiuti dal PM dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio e non inseriti nel fascicolo per il dibattimento» [Cass. II[^] sent. n. 1179/2008 in data 26 novembre 2008] (2)

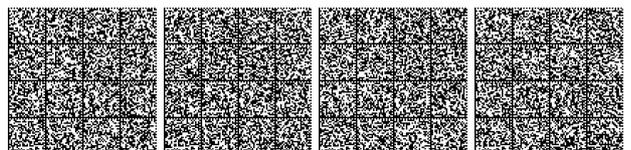
L'esame delle pronunce suddette comporta il riconoscimento di come appaia solidamente accreditato nella giurisprudenza della Suprema corte il principio di diritto secondo cui i dati cognitivi utilizzabili dal giudice penale ai fini della decisione cautelare - quali che siano il rito, lo stato, la fase ed il grado di trattazione del procedimento principale di cognizione cui accede il procedimento incidentale di cautela - sarebbero in ogni caso sempre quelli risultanti dagli atti delle indagini preliminari del pubblico ministero; salvo che nel frattempo - come si desume da altri pronunciamenti della Corte medesima - le fonti di prova risultanti dagli atti del fascicolo delle indagini preliminari abbiano già formato oggetto di escussione dibattimentale in contraddittorio, nel qual caso, per effetto della "trasformazione processuale delle fonti investigative", ai suddetti fini sarebbero invece utilizzabili soltanto gli elementi risultanti da tale escussione [Cass. I[^] sent. n. 10923/2011 in data 20 dicembre 2011].

Ed infatti, sotto quest'ultimo profilo, la stessa Corte ha precisato che "quando un atto di indagine abbia già condotto alla formazione in contraddittorio della prova con esso individuata, l'elemento da assumere nel giudizio cautelare può essere solo quello assunto a dignità di prova, poiché il dato investigativo è ormai definitivamente soppiantato da quello processuale" (così, in motivazione, la sentenza da ultimo citata, riguardante un caso in cui il giudice del dibattimento aveva pronunciato in materia cautelare, quale giudice procedente al tempo dell'adozione del provvedimento, utilizzando ai fini della suddetta decisione sia gli elementi risultanti dagli atti delle indagini originariamente presentati a fondamento della richiesta del pubblico ministero, sia gli elementi risultanti dai verbali delle prove assunte nel corso della attività dibattimentale che nel frattempo aveva avuto luogo).

Per queste ragioni, il richiamo del pubblico ministero procedente all'orientamento della Corte di cassazione in ordine al "problema se il giudice del dibattimento, investito della richiesta di applicazione di una misura cautelare, possa

(1) Nel contesto della motivazione, affrontandosi il "problema se il giudice del dibattimento, investito della richiesta di applicazione di una misura cautelare, possa conoscere e utilizzare elementi indiziari contenuti nel fascicolo del pubblico ministero", tale principio di diritto è spiegato assumendosi che "Non vi è dubbio che il sistema del 'doppio fascicolo' costituisce un riflesso immediato del principio di separazione delle fasi, tipico del processo accusatorio, e contribuisce a definire i rispettivi regimi di utilizzabilità degli atti. Tuttavia esso non ha e non potrebbe avere valore assoluto. La sua stessa matrice ne delimita l'area di applicazione, considerato che esso è connotato e funzionale, come detto, alla sequenza procedimentale di tipo accusatorio, ma non trova spazio nei riti speciali, nei quali si realizza la c.d. alternativa inquisitoria, né - secondo alcuni autori (in giurisprudenza vedasi, in senso conforme, Cass. Sez. I[^] 14.3.1990, Bartolomeo) - nell'ambito dei procedimenti incidentali. Ciò premesso, il collegio ritiene che il principio di separazione funzionale delle fasi non sia applicabile in materia cautelare, ancorché collegata alla scansione dibattimentale, e che, pertanto, al predetto quesito debba darsi risposta affermativa. In tal senso depono, dal punto di vista strettamente formale, l'art. 291 c.p.p. il quale prevede che la misura è disposta sulla base degli elementi 'presentati' dal P.M. 'al giudice competente' senza alcuna distinzione tra fasi del procedimento. E, se è indubitabile che - in sede dibattimentale - il P.M. può riferirsi, anche tacitamente, alle fonti di prova già formatevisi (cfr. Cass. Sez. I[^], 5.11.1994, Pesce ed altro), ciò non esclude che possa altresì avvalersi degli elementi indiziari acquisiti nel corso delle indagini preliminari o dell'attività integrativa compiuta ai sensi dell'art. 430 c.p.p. Anzi, il porsi concretamente in tale ottica suggerisce un'ulteriore considerazione che, ad avviso del collegio, suffraga definitivamente l'interpretazione prescelta anche sul piano sistematico. Se al P.M. non fosse consentito di presentare (e al giudice del dibattimento di utilizzare) gli elementi a carico scaturiti dalle indagini preliminari, la stessa applicazione della misura sarebbe di fatto impossibile prima dell'inizio dell'istruzione dibattimentale (o comunque in un momento in cui la prova non sia stata ancora compiutamente acquisita), naturalmente fuori dell'ipotesi (meramente teorica) che i soli atti includibili - ove esistenti - nel fascicolo del dibattimento confezionato ai sensi dell'art. 431 c.p.p. siano da soli sufficienti ad integrare un quadro indiziano grave".

(2) Nella relativa motivazione, la Suprema corte ripete che "il sistema del 'doppio fascicolo' costituisce un riflesso immediato del principio di separazione delle fasi, tipico del processo accusatorio, e contribuisce a definire i rispettivi regimi di utilizzabilità degli atti. Tuttavia esso non ha e non potrebbe avere valore assoluto. La sua stessa matrice ne delimita l'area di applicazione, considerato che esso è connotato e funzionale alla sequenza procedimentale di tipo accusatorio: ed invero, essendo finalizzato alla corretta applicazione dello schema proprio del dibattimento accusatorio, si riferisce esclusivamente agli atti destinati ad avere efficacia probatoria diretta nel dibattimento, in base al principio secondo cui la prova si forma in dibattimento. Per contro ritiene il Collegio che la regola della separazione funzionale delle fasi non trovi applicazione nell'ambito dei procedimenti incidentali in materia cautelare, ancorché collegata alla scansione dibattimentale, e che pertanto in tale sede ben sia consentito al giudice del dibattimento utilizzare atti di indagine compiuti dal Pubblico Ministero successivamente alle emissioni del decreto che dispone il giudizio e non inseriti nel fascicolo del dibattimento. [...] Nè appare conducente il rilievo che il sistema processuale delineato nel codice di rito è improntato, nella fase dibattimentale, ai principi della parità assoluta delle parti dinanzi al giudice e della formazione della prova penale nel contraddittorio, atteso che la richiesta di applicazione di misura cautelare determina l'istaurarsi di un sub-procedimento di carattere incidentale, solo accidentalmente inserito nella scansione temporale del dibattimento, ed è pertanto alle norme proprie di tale sub-procedimento incidentale che occorre far riferimento al fine della valutazione della ritualità della richiesta di applicazione della misura cautelare, dovendo per contro la disposizione di cui all'art. 430 c.p.p. ritenersi applicabile solo agli atti destinati ad avere efficacia probatoria diretta nel dibattimento: ed invero la ratio della norma suddetta va ravvisata nell'esigenza di garantire la assoluta parità delle parti in relazione alla formazione della prova in dibattimento e non in relazione alla applicazione di una misura cautelare per cui troveranno per contro applicazione le norme previste nella sede loro propria".



conoscere e utilizzare elementi indiziari contenuti nel fascicolo del pubblico ministero” risulta corretto; dimodoché, in definitiva, la presupposta interpretazione dell’art. 291 c.p.p. propugnata dal requirente nel caso di specie - secondo cui gli “elementi” che il pubblico ministero può presentare e che il giudice dibattimentale precedente deve utilizzare ai fini della decisione cautelare sarebbero quelli risultanti dagli atti delle indagini preliminari - gode dell’avallo del supremo organo nomofilattico e corrisponde effettivamente al cosiddetto diritto vivente.

Tale orientamento ermeneutico, così come propugnato dalle pronunce della Corte suprema di cassazione note per avere trattato la questione, riguarda - ad avviso di questo remittente - il contenuto precettivo dell’art. 291 c.p.p. nella parte in cui definisce, mediante il mero riferimento linguistico agli “elementi” che il pubblico ministero “presenta” a sostegno della richiesta cautelare, il materiale cognitivo utilizzabile dal giudice competente alla relativa decisione; e tuttavia esso - nella misura in cui identifica tali elementi con quelli desumibili dagli atti delle indagini preliminari, siccome postulati utilizzabili ai fini della decisione cautelare indipendentemente dal regime probatorio della procedura di cognizione in atto innanzi al giudice adito in sede di incidente cautelare - pone dubbi di congruenza sia con il vigente ordinamento legale della funzione giurisdizionale cautelare, sia con il vigente ordinamento costituzionale della funzione giurisdizionale di cognizione.

V. — Infatti, gli assunti posti a fondamento del principio di diritto secondo cui “ai fini della applicazione di una misura cautelare nel corso del giudizio [...] è consentito al giudice precedente di utilizzare tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari o dell’attività integrativa d’indagine, anche se non ancora acquisiti al fascicolo del dibattimento” non possono essere condivisi già per la loro dubbia congruenza logica e sistematica rispetto al vigente assetto legale della funzione giurisdizionale cautelare.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che i diffusi riferimenti argomentativi a contrario (enunciati in Cass. II[^] sent. n. 9395/2001 e ripresi in Cass. II[^] sent. n. 1179/2008) alle regole della c.d. separazione funzionale delle fasi e del c.d. doppio fascicolo (le quali definirebbero i regimi di utilizzabilità degli atti ma che, siccome tipiche del processo accusatorio, sarebbero inapplicabili ai procedimenti incidentali cautelari ancorché accessivi al giudizio dibattimentale) appaiono piuttosto equivoci per il fatto stesso che le relative concettuologie sono ignote alla esplicazione procedurale della giurisdizione penale di cautela; la quale, analogamente alla giurisdizione penale di esecuzione e diversamente dalla giurisdizione penale di cognizione, non conosce affatto alcuna scansione strutturale per fasi in relazione alle quali possa parlarsi di sdoppiamento dei fascicoli in funzione discriminatoria di regimi rispettivamente differenziati di utilizzabilità degli atti. In altri termini, le regole della separazione delle fasi e del doppio fascicolo rimangono estranee alle procedure penali incidentali (cautelari ed esecutive) non perché la disciplina positiva di queste ultime costituisca espressione di ritualità inquisitorie piuttosto che accusatorie, bensì semplicemente in quanto le suddette procedure non contemplano affatto alcuna suddivisione per fasi in relazione alla quale le regole suddette possano applicarsi (3)

In secondo luogo, l’affermazione secondo cui al giudice del dibattimento sarebbe consentita la utilizzazione degli atti delle indagini preliminari per emettere misure cautelari perché “alle norme proprie di tale sub-procedimento incidentale che occorre far riferimento” dimodoché ai fini della applicazione incidentale della misura cautelare “troveranno per contro applicazione le norme previste nella sede loro propria” (Cass. II[^] sent. 1179/2008) dà luogo ad un ragionamento che, sia pure radicato su una premessa incondizionatamente condivisibile (quella secondo cui i dati cognitivi legittimamente utilizzabili nell’esercizio della giurisdizione cautelare devono individuarsi alla stregua delle norme positive che definiscono le procedure proprie di tale giurisdizione), appare fallace poiché la medesima premessa è costruita in maniera da racchiudere apoditticamente la conclusione del ragionamento, il quale pertanto si risolve in una petizione di principio; laddove infatti, per ragioni che non vengono spiegate ed alla stregua di referenti logici e normativi che non vengono indicati, siffatto riferimento alle “norme proprie” della procedura cautelare dà per scontato ciò che si vuole dimostrare, ossia che esista una qualche disposizione secondo cui gli atti utilizzabili in sede di giurisdizione cautelare sarebbero necessariamente quelli delle indagini preliminari. In terzo luogo, non pare conduca a più congrui risultati anche il “punto di vista strettamente formale” alla stregua del quale si afferma che la utilizzazione degli atti delle indagini ai fini della decisione cautelare del giudice dibattimentale sarebbe consentita dall’art. 291 c.p.p. in quanto tale disposizione prevede che la misura è disposta sulla base degli elementi “presentati” dal pubblico ministero “al giudice competente” (Cass. II[^] sent. n. 9395/2001). Ed infatti anche in tale prospettiva argomentativa - che in effetti, lungi dal fornire un mero “punto di vista” e tantomeno “strettamente formale”, dovrebbe rappresentare il punto di partenza

(3) Pertanto, non avendo senso discutere (sia per ammetterla, sia per escluderla) della interferenza di queste ultime regole nella disciplina istruttoria dei procedimenti giurisdizionali cautelari, quest’ultima disciplina deve essere ricavata dal dato normativo positivo, come d’altronde affermato nelle stesse citate sentenze della Suprema corte; le quali tuttavia, nel momento in cui concretizzano l’applicazione di tale assunto, riportano enunciati che apparentemente invertono i termini argomentativi della questione nella misura in cui ne esauriscono la trattazione con il tentativo di confutare l’esistenza di ogni possibile ostacolo normativo alla applicazione di un assioma (appunto quello secondo cui gli elementi cognitivi utilizzabili ai fini della decisione cautelare sarebbero quelli delle indagini preliminari, indipendentemente dal regime istruttorio applicabile decisorio di cognizione del giudice precedente) trascurando la prioritaria esigenza ermeneutica che, difatti, consiste anzitutto proprio nel reperire ab origine un qualche fondamento normativo positivo che consenta di affermare la regola così propugnata.



di ogni considerazione strumentale alla soluzione del problema, visto che è l'unica a radicare una analisi ermeneutica del presupposto referente normativo positivo - viene poi sviluppato un ragionamento che conduce anch'esso ad una conclusione (quella secondo cui gli atti delle indagini preliminari sono utilizzabili a fini della decisione cautelare anche dal giudice del dibattimento) già interamente contenuta nella premessa, siccome ancora una volta radicata sull'assioma secondo cui, ai sensi dell'art. 291 c.p.p., gli "elementi" che il pubblico ministero "presenta" al giudice competente debbano necessariamente identificarsi con quelli risultanti dagli atti delle indagini preliminari, anziché con quelli assunti od acquisibili dal "giudice che procede" alla stregua dei regimi normativi di formazione degli elementi di prova e di utilizzabilità degli atti che sono propri della procedura di cognizione in corso di svolgimento alla momento della decisione sull'incidente cautelare.

In quarto luogo, anche la "ulteriore considerazione che suffraga definitivamente l'interpretazione prescelta anche sul piano sistematico" - ossia quella racchiusa nell'enunciato secondo cui "se al p.m. non fosse consentito di presentare (e al giudice del dibattimento di utilizzare) gli elementi a carico scaturiti dalle indagini preliminari, la stessa applicazione della misura sarebbe di fatto impossibile prima dell'inizio dell'istruzione dibattimentale" (Cass. II^a sent. n. 9395/2001) - pare dare luogo ad una ulteriore fallacia induttiva. Infatti, tale ragionamento apparentemente inferisce la (conclusione della) validità della soluzione interpretativa prescelta dalla (premissa consistente nella) constatazione di null'altro che la stessa configurabilità empirica del problema in vista del quale la soluzione risulta postulata; ed in tal modo trascura di considerare che, mentre la configurabilità ontologica delle esigenze pratiche (comprese quelle cautelari) suscettibili di trattamento giuridico dipende dalle indefinite possibilità della casistica concreta, la applicabilità dei rimedi giudiziari dipende dalle circoscritte possibilità semantiche dei presupposti referenti normativi positivi astratti, donde l'ovvia conclusione che la applicabilità dello strumento cautelare dipende non soltanto dalla predicabilità fattuale di una correlativa esigenza ma anche dalla ricorrenza delle altre condizioni di rito e di merito alle quali il legislatore, in sede di definizione discrezionale del sistema normativo di riferimento e subordinatamente alle esigenze di carenza del medesimo, abbia ritenuto di condizionarne la tutela giudiziaria (4)

In quinto luogo, il temperamento apportato (al principio della utilizzabilità degli atti delle indagini preliminari nella decisione dibattimentale in materia cautelare) alla stregua del criterio della "trasformazione processuale delle fonti investigative" (come in Cass. I^a sent. n. 10923/2011) non soltanto fornisce la regola di chiusura di un disegno interpretativo ab origine provvisto di dubbia fondazione normativa, ma appare di per sé foriero di ulteriori aporie e complicazioni: comportando la necessità di definire - sulla base, ancora una volta, di non si sa quali referenti positivi - le esatte condizioni alle quali gli elementi desumibili dalle fonti di prova risultanti dagli atti delle indagini preliminari debbano intendersi «soppiantati» da quelli desumibili dalla escussione dibattimentale delle stesse fonti.

In questa prospettiva occorrerebbe infatti ancora stabilire, ad esempio, se ed a quali condizioni risultino utilizzabili nel giudizio cautelare del giudice dibattimentale di primo grado anche gli elementi desumibili dalle indagini preliminari la cui utilizzazione ai fini del giudizio di cognizione sul merito risulti invece ormai compromessa o preclusa dalla loro omessa, parziale o maldestra assunzione in sede di istruzione dibattimentale (si pensi al caso tutt'altro che accademico in cui elementi di prova decisivi risultino tuttora soltanto dai verbali di informazioni testimoniali rese da una persona informata sui fatti che le parti abbiano omesso di indicare quale testimone nel dibattimento oppure alla quale, nel corso dell'esame testimoniale già eseguito, abbiano omesso di rivolgere le domande occorrenti alla emersione dei relativi dati cognitivi che pertanto, nonostante l'avvenuta assunzione in contraddittorio del corrispettivo mezzo di prova, attualmente risultino ancora e soltanto dai verbali degli atti investigativi); ovvero occorrerebbe stabilire se ed a quali condizioni gli elementi desumibili dalle indagini preliminari risultino utilizzabili ai fini della pronuncia sull'incidente cautelare incardinato in costanza del giudizio di impugnazione di secondo o magari addi-

(4) In altri termini, l'ipotesi che l'esigenza pratica (cautelare o di qualsiasi altra natura) insorga oppure si manifesti oppure persista in uno stadio processuale in cui ne sia limitata od impossibile la soddisfazione, in quanto l'applicazione della misura (cautelare o di qualsiasi altra natura) eventualmente occorrente sia non ancora o non più consentita, costituisce conseguenza naturale del fatto stesso che i rimedi giuridici sono applicabili alle condizioni e con le limitazioni previste dalla legge; cosicché, sul piano della valutazione della coerenza del sistema normativo, l'inconveniente che allora si verifica non risulta tecnicamente dissimile da quelli riferibili al caso in cui una esigenza cautelare persista oltre il termine di durata massima della misura previsto dal codice, oppure al caso in cui la prova della colpevolezza dell'imputato pervenga all'autorità giudiziaria nel giorno successivo a quello del passaggio in giudicato della decisione assolutoria. D'altronde, l'ipotesi della configurabilità di esigenze cautelari attualmente non ancora o non più tutelabili siccome insorte o persistenti proprio in uno stadio processuale in cui il giudice competente non disponga degli atti occorrenti a prenderne cognizione (quale potrebbe essere appunto quello intercorrente tra la trasmissione degli atti al giudice del dibattimento ed il susseguente espletamento della istruzione dibattimentale) nella pratica giudiziaria rappresenta una eventualità rarissima il cui accadimento, peraltro, verosimilmente presuppone situazioni disfunzionali o di inerzia (nella tempestiva ricerca e raccolta degli elementi occorrenti, e/o nella presentazione della relativa richiesta, e/o nella corretta valutazione di questa) riferibili agli organi giudiziari operanti nella fase delle indagini preliminari; la quale, nel disegno legislativo, appare quella tipicamente e precipuamente deputata alle attività di definizione e di tutela delle esigenze in questione. Pertanto, allorché esigenze siffatte si manifestino soltanto dopo la conclusione di tale fase, altrettanto verosimilmente ricorre una patologia che attiene non al sistema normativo o alla sua interpretazione, bensì alla attività dei soggetti preposti alla sua applicazione; senza che, di conseguenza, il rilievo dei margini di concreta accadibilità di siffatte accidentalità possa assurgere alla dignità di plausibile argomento di interpretazione della legge.



rittura di terzo grado avente ad oggetto la contestazione del merito o del rito della utilizzazione e/o della assunzione proprio dei corrispondenti elementi di prova da parte del giudice dibattimentale che abbia emesso il provvedimento impugnato.

VI. — Le più gravi perplessità riferibili all'orientamento ermeneutico in parola, per quel che maggiormente interessa in questa sede, attengono tuttavia alla dubbia legittimità costituzionale della relativa interpretazione della legge.

Al riguardo va anzitutto osservato che, come è noto, negli ultimi venticinque anni decine di pronunce della Corte costituzionale hanno stabilito che tra i parametri di costituzionalità delle leggi processuali penali deve includersi, quale espressione del principio del cosiddetto giusto processo e segnatamente di quello della imparzialità del giudice, "l'esigenza di evitare che la valutazione di merito del giudice possa essere (o possa ritenersi che *sia*) condizionata dallo svolgimento di determinate attività nelle precedenti fasi del procedimento o della previa conoscenza dei relativi atti processuali" nei casi in cui tale attività e conoscenza abbiano dato luogo ad "una valutazione non formale, ma di contenuto, dei risultati delle indagini preliminari" (sentenza n. 496/1990); ossia nei casi in cui "il magistrato chiamato a giudicare ha già compiuto, sulla base della piena conoscenza dei risultati delle indagini preliminari, una valutazione sul merito dell'imputazione formulata dal pubblico ministero", come in particolare avviene quando "il giudice abbia già risolto in senso positivo le questioni logicamente precedenti a quella relativa alla misura della pena" (sentenza n. 186/1992).

Al riguardo è stato quindi ripetutamente sancito che, qualora il giudice abbia compiuto "una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze delle indagini preliminari a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato", allora "devono riconoscersi sussistenti i medesimi effetti che l'art. 34 mira ad impedire, e cioè che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, e cioè da quella naturale tendenza a mantenere un giudizio già espresso o un atteggiamento già assunto in altri momenti decisionali dello stesso procedimento" (sentenza n. 432/1995); pertanto, in siffatte situazioni deve affermarsi lo stato di incompatibilità del giudicante alla susseguente trattazione poiché "necessario evitare il rischio che la valutazione del giudice sia, o possa apparire, condizionata dalla sua propensione a confermare una propria precedente decisione, basata sugli elementi probatori raccolti nelle indagini preliminari, con la possibilità quindi di incidere sulla garanzia di un giudizio che deve essere basato sugli elementi di valutazione e di prova assunti in contraddittorio nel dibattimento" (sentenza n. 448/1995).

Nella stessa prospettiva, ribadendo inaccettabile "che condizionamenti, o apparenze di condizionamenti, derivanti da precedenti valutazioni cui il giudice sia stato chiamato nell'ambito del medesimo procedimento, possano pregiudicare o far apparire pregiudicata l'attività di giudizio", la Corte costituzionale ha precisato che la configurabilità del pregiudizio rilevante in termini di incompatibilità al giudizio di cognizione sul merito presuppone la quadruplice condizione che l'attività giurisdizionale antecedente:

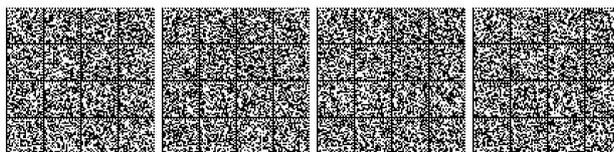
(1) abbia avuto ad oggetto la medesima *res iudicanda*;

(2) sia consistita in una valutazione delle risultanze di pregressi atti del procedimento compiuta a fini decisori (restando dunque irrilevante la mera presa di conoscenza degli atti suddetti, anche quando questi ultimi fossero quelli delle indagini preliminari);

(3) abbia avuto esito in una pronuncia recante determinazioni riguardanti il merito del procedimento e non anche il rito del medesimo (restando dunque irrilevanti le determinazioni assunte, anche sulla base della valutazione delle risultanze di pregressi atti del procedimento, soltanto in ordine allo svolgimento del processo);

(4) sia intercorsa in una diversa fase del procedimento, concretandosi in valutazioni contenutistiche e decisioni di merito estranee allo svolgimento della fase procedimentale in atto intesa quale ordinata sequenza di atti ciascuno dei quali legittima, prepara e condiziona quello successivo.

Ricorrendo le menzionate condizioni, la lesione del valore costituzionale della imparzialità del giudice conseguentemente configurabile rende inevitabile la affermazione della incompatibilità al giudizio siccome fondata "sulla necessità di evitare la duplicazione di giudizi della medesima natura presso lo stesso giudice e quindi sulla suddetta esigenza di proteggere il giudizio del merito della causa dal rischio di un pregiudizio, effettivo o anche solo potenziale, derivante da valutazioni di sostanza sulla ipotesi accusatoria, espresse in occasione di atti compiuti in precedenti fasi processuali". E ciò in particolare avviene giustappunto nella materia che interessa in questa sede, in quanto "le valutazioni compiute dal giudice in relazione all'adozione di una misura cautelare personale comportano un pregiudizio sul merito dell'accusa: tali valutazioni infatti, secondo le norme vigenti, detono indurre il giudice a ritenere l'esistenza di una ragionevole e consistente probabilità di colpevolezza e quindi di condanna dell'imputato e, addirittura, di condanna ad una pena superiore a quella che consente la concessione della sospensione condizionale della pena" (Corte Cost., sentenza n. 131/1996).



Sulla base di queste premesse, questo remittente ritiene che la interpretazione dell'art. 291 c.p.p. sostenuta dalla Corte di cassazione ed invocata dal pubblico ministero procedente a sostegno della richiesta indicata in epigrafe - secondo cui gli "elementi" presentati dal pubblico ministero ed utilizzabili dal giudice ai fini della decisione cautelare da assumere nel corso del dibattimento sarebbero per definizione "tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari o dell'attività integrativa d'indagine, anche se non ancora acquisiti al fascicolo del dibattimento" - debba ritenersi incostituzionale per contrasto con i principi del giusto processo e della imparzialità del giudice, oltre che con il principio di non colpevolezza dell'imputato prima della sentenza definitiva e con il principio di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dei trattamenti giuridici.

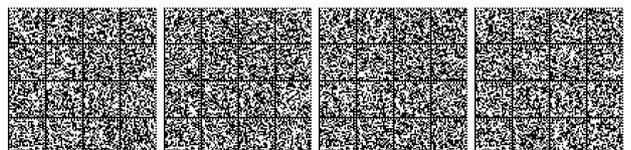
VI.1. — Al riguardo si osserva che la fattispecie della decisione cautelare assunta dal giudice del dibattimento sulla base degli atti delle indagini preliminari indubitabilmente contiene *in re ipsa* le prime tre condizioni alle quali, secondo la menzionata giurisprudenza della Corte costituzionale, si ricollega il pregiudizio alla imparzialità del giudice (medesimezza della regiudicanda; funzione decisoria della pregressa disamina valutativa di atti di indagine; natura di merito della decisione in tal modo adottata). Si tratta infatti di attività giurisdizionale che, per l'appunto, in primo luogo si riferisce alla medesima imputazione che forma oggetto del giudizio dibattimentale di cognizione ancora da compiersi o in corso di compimento; che in secondo luogo implica la profonda conoscenza, acquisita in funzione di pregnante valutazione sul merito dello stesso oggetto sostanziale del processo, delle risultanze degli atti delle indagini preliminari, come tali strutturalmente e funzionalmente estranei alla procedura dibattimentale di cognizione in atto; e che in terzo luogo risulta formulata allo stato degli atti suddetti in termini di anticipazione del giudizio di colpevolezza dell'imputato sia sotto il profilo della prognosi di condanna all'esito del processo di cognizione, sia addirittura sotto il profilo della entità del trattamento sanzionatorio in tal caso applicabile.

Qualche dubbio potrebbe invece porsi *prima facie* in ordine alla ricorrenza della quarta condizione, ossia quella concernente la estraneità del pregresso giudizio di merito sul medesimo oggetto rispetto alla fase procedimentale attualmente in atto; e tuttavia tale dubbio pare dissolversi alla stregua delle precisazioni già fornite proprio dalla stessa Corte costituzionale in ordine alla presupposta nozione di "fase del procedimento", da intendersi quale "ordinata sequenza di atti ciascuno dei quali legittima, prepara e condiziona quello successivo" (cfr. in particolare: Corte cost., ordinanza n. 232/1999) nell'ambito della quale ogni pregiudizio alla imparzialità del giudice resta inconfigurabile, indipendentemente dalla natura di merito della pregressa attività decisionale, poiché l'ordinamento processuale non potrebbe tollerare la "assurda frammentazione del procedimento mediante l'attribuzione di ciascun segmento di esso ad un giudice diverso" che altrimenti inevitabilmente ne conseguirebbe (sul punto cfr.: Corte cost. sentenza n. 131/1996, ordinanza n. 232/1999, ordinanza n. 24/1996, sentenza n. 448/1995) (5)

Orbene, una volta stabiliti siffatti principi non si ravvede con quale coerenza sia possibile negare che l'attività giurisdizionale cautelare del giudice del dibattimento, qualora resa mediante una decisione di merito adottata sulla base della valutazione contenutistica degli atti delle indagini preliminari, apporti pregiudizio alla imparzialità di tale giudice nel susseguente giudizio di cognizione sul medesimo oggetto sostanziale.

Infatti, tale attività giurisdizionale cautelare non soltanto pacificamente racchiude i primi tre elementi dai quali tipicamente discende il pregiudizio rilevante ai fini della incompatibilità del giudice (medesimezza della regiudicanda; funzione decisoria di merito della disamina degli atti di indagine; natura di merito della decisione così adottata), ma risulta anche indubitabilmente estranea alla fase processuale di cognizione in corso, intesa nella accezione sopra precisata di "ordinata sequenza di atti, ciascuno dei quali legittima, prepara e condiziona quello successivo"; laddove per definizione la pregressa decisione cautelare appartiene (non solo e non tanto ad altra e diversa fase, quanto addirittura) ad altra e diversa entità procedimentale, a sua volta costituente modalità di esplicazione di altra e diversa forma di esercizio della giurisdizione penale. In altri termini, la decisione cautelare costituisce espressione di una sequenza procedurale ulteriore ed accessoria che soltanto accidentalmente si sovrappone a quella principale in corso di esplicazione; cosicché l'incidente cautelare - ben lungi dal dare luogo ad alcuna evenienza endoprocedimentale che si inserisca nella scansione del processo di cognizione quale parte integrante di questo, "legittimando, preparando o condizionando" alcuno degli atti di tale processo e della susseguente deliberazione sul merito della imputazione - integra una vicenda

(5) Peraltro, proprio quest'ultima precisazione consente di comprendere agevolmente come giammai il pregiudizio in parola possa predicarsi, in relazione alle pregresse pronunce da lui stesso adottate in materia di convalida dell'arresto ed applicazione di misure cautelari personali, in confronto del giudice della cognizione dibattimentale attivata con rito direttissimo; infatti, proprio alla stregua della scansione del procedimento così come positivamente definita dalla legge, tali pronunce costituiscono parte integrante della fase processuale in atto siccome indefettibilmente legittimano, preparano e condizionano la stessa investitura del giudice nella cognizione sul merito della imputazione (cfr. Corte cost. ordinanza n. 316/1996).



procedimentale collaterale rispetto alla quale l'attività giurisdizionale di cognizione resta del tutto differenziata ed autonoma, come alla stregua della tricotomia dogmatica della teoria generale del processo (che distingue la giurisdizione di cognizione, quella di esecuzione e quella di cautela) sarebbe ovvio già per la considerazione che si tratta di due distinte strutture procedurali giudiziarie strumentali alla esplicazione di altrettante diverse forme di giurisdizione.

Perciò in definitiva, una volta richiamata la accezione di "fase del procedimento" precisata dalla stessa Corte costituzionale siccome rilevante al fine che interessa, non si ravvede come possa negarsi la incoerenza della interpretazione della legge avversata in questa sede rispetto ai precetti dell'art. 111, comma 2 Cost. considerato in rapporto ai parametri della dogmatica costituzionale in tema di imparzialità del giudice.

VI.2. — Inoltre, l'avversata interpretazione dell'art. 291 c.p.p. appare in contrasto con il principio di presunzione di non [ovvero di non considerazione di] colpevolezza stabilito dall'art. 27, comma 2 Cost., nella misura in cui da questo si inferisca il diritto dell'imputato alla immunità da pregiudiziali convincimenti di colpevolezza incidenti nel procedimento di cognizione celebrato a suo carico.

Infatti, l'osservanza di tale principio parrebbe revocabile in dubbio laddove si ammetta che, proprio nel corso dello stesso procedimento di cognizione, il giudizio di colpevolezza possa o debba essere anticipato dal giudice dibattimentale procedente non sulla base degli elementi cognitivi risultanti dagli atti da lui stesso assunti alla stregua della disciplina istruttoria della procedura in atto - ossia in costanza e nei limiti del fisiologico percorso di formazione del convincimento di tale giudice in ordine all'oggetto sostanziale del processo, maturato nella sequenza processuale celebrata nel contraddittorio delle parti - bensì sulla base di elementi risultanti da atti pregressi ed altrui, geneticamente estranei alla sua attività poiché assunti in una precedente fase del procedimento e compiuti da organi inquirenti (il pubblico ministero e la polizia giudiziaria) operanti sotto il controllo meramente eventuale e/o episodico di altra autorità giudiziaria (il giudice per le indagini preliminari) a sua volta procedente alla stregua di tutt'altri criteri di formazione e valutazione dei materiali cognitivi strumentali all'accertamento dei fatti penalmente rilevanti.

VI.3. — Ancora, alla avversata interpretazione dell'art. 291 c.p.p. pare riconducibile una lesione del principio del contraddittorio processuale di cui all'art. 111, comma 2 Cost., evidente nella compromissione della funzione euristica del contraddittorio suddetto.

Infatti, in considerazione delle peculiarità e della complessità della scansione processuale dibattimentale, il pregiudizio ivi arrecato alla imparzialità del giudice ed al fisiologico sviluppo del percorso formativo del suo convincimento sulla colpevolezza dell'imputato (sia in termini di possibile condizionamento effettivo sia in termini di possibile apparenza di tale condizionamento, inteso quale rischio che la deliberazione definitiva del giudizio di cognizione risulti asservita o condizionata agli esiti decisionali del pregresso giudizio cautelare fondato sulla valutazione di atti geneticamente e funzionalmente estranei al giudizio di cognizione) appare addirittura il più grave ed insidioso tra tutti quelli possibili, poiché suscettibile di riverberarsi, con effetti perturbatori dell'ordinario o fisiologico svolgimento di ogni attività decisoria, non soltanto in sede di deliberazione sul merito dell'accusa ma, ancor prima, sulla attività ordinatoria del processo e preparatoria di tale deliberazione.

Sotto questo profilo, pare innegabile che il giudice dibattimentale il quale abbia adottato una decisione incidentale cautelare sulla base degli atti delle indagini preliminari, assumendo di questi ultimi la perfetta ed analitica conoscenza strumentale alle valutazioni anticipatorie del giudizio di colpevolezza contenute nella decisione cautelare, versi indubitabilmente, rispetto al giudice dibattimentale immune da tali conoscenze e valutazioni, addirittura in uno stato psicologico naturalisticamente diverso poiché radicalmente trasformato dalla interferenza del bagaglio di informazioni risultanti dal fascicolo del pubblico ministero all'uopo esaminato. Ed un tale giudice dibattimentale, oramai *dominus* assoluto del processo in forza della prerogativa di rapportare l'esercizio dei suoi poteri di governo del medesimo alla cognizione delle risultanze investigative in tal modo acquisita, non si vede come possa evitare - per quanto consapevolmente vi si sforzi - di tenere conto in varia misura di tali informazioni nell'esercizio della sua attività ordinatoria del processo e preparatoria della decisione sul merito; laddove, d'altro lato, la medesima conoscenza degli atti delle indagini preliminari gli consentirebbe in ogni caso di orientare e conformare lo svolgimento del dibattimento - sia in sede di esercizio dei suoi poteri istruttori officiosi, sia in sede anticipazione, condizionamento o reiezione delle iniziative o istanze istruttorie di parte - alle esigenze delle attività processuali occorrenti alla convalida della precognizione e/o precomprensione, acquisite sulla base della valutazione delle risultanze investigative, della verosimile efficacia dimostrativa delle corrispettive fonti di prova in rapporto all'oggetto del giudizio.

Di fatto, un giudice investito di cotale assoluta signoria cognitiva del materiale probatorio utile e rilevante ai fini della celebrazione del dibattimento, siccome messo nella condizione di prevedere in anticipo con la migliore approssimazione l'esito dell'esperimento di ogni singolo mezzo di prova richiesto dalle parti, potrebbe ancora svolgere il proprio ruolo di accertamento dei fatti correttamente (ed talora anzi forse ancora più efficacemente, visto che risulta in grado di scansare le perdite di tempo riferibili sia alle eventuali iniziative istruttorie incongrue o inutilmente prolisse



della parte pubblica, sia alle eventuali istanze istruttorie meramente dilatorie o defatigatorie della parte privata); ma pare altrettanto indubitabile che una siffatta situazione, comportando una alterazione tendenzialmente radicale ed irreversibile degli equilibri del contraddittorio dibattimentale predefiniti dal codice ed recepiti dall'art. 111, comma 2 Cost., non possa ritenersi compatibile con il vigente assetto normativo legislativo e costituzionale del processo ordinario di cognizione.

VI.4. — La incostituzionalità della interpretazione dell'art. 291 c.p.p. avversata in questa sede, nella misura in cui pretende che al giudice della cognizione investito dell'incidente cautelare sia sostanzialmente conferito l'esercizio oggettivo delle funzioni di giudice per le indagini preliminari (autorità giudicante la cui caratterizzazione peculiare risiede nella titolarità di competenze decisionali *ad acta* disimpegnate in occasione di decisioni incidentali assunte alla stregua dei dati investigativi risultanti dagli atti di indagine, mediante la conoscenza e la valutazione dei quali tale giudice matura le incompatibilità alla funzione di giudizio così come dichiarate da innumerevoli pronunce della Corte Costituzionale) appare inoltre rilevabile sotto il profilo del contrasto con il principio di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dei trattamenti giuridici stabilito dall'art. 3 della Costituzione; infatti, tale interpretazione comporta una evidente ed ingiustificabile sperequazione rispetto alla ben diversa disciplina di fattispecie analoghe che risulta applicabile sia alla stregua della legge sia alla stregua delle numerose pronunce della Corte costituzionale intervenute a regolare la materia del giusto processo e della incompatibilità del giudice.

Tale sperequazione risulta evidente anzitutto alla stregua della disciplina della disciplina delle incompatibilità prevista dal codice di procedura penale, la quale - particolarmente per ciò che concerne la incompatibilità al giudizio derivante da pregresso esercizio delle funzioni di giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'art. 34, comma 2-bis c.p.p. - è ispirata ad un formalismo accentuato che, sia pure al costo di un pesantissimo condizionamento dell'organizzazione degli uffici giudiziari, stabilisce la ricorrenza di tale incompatibilità anche in ipotesi in cui il paventato pregiudizio rappresenta di fatto una eventualità lontanissima, in quanto l'atto adottato possiede pur sempre contenuti e finalità di stampo meramente ordinatorio del procedimento (come nel caso della proroga delle indagini preliminari) o comunque ancora sostanzialmente neutrali in confronto della anticipazione di alcun giudizio di colpevolezza (come nel caso della proroga delle intercettazioni), di regola esaurendo la propria rilevanza nella affermazione della necessità (della prosecuzione degli accertamenti investigativi utili ai fini) della applicazione della legge.

Analoga considerazione si deve poi compiere in relazione alle ipotesi di incompatibilità ritenute ed affermate dalle pronunce della Corte costituzionale in relazione a fattispecie in cui il pregiudizio in parola, apportato dalla pregressa valutazione degli atti delle indagini preliminari in funzione decisoria sul merito ed implicante l'incompatibilità alla giurisdizione di cognizione, ad avviso di questo remittente appare analogo o addirittura ancora meno significativo di quello riferibile alla fattispecie in trattazione.

Sotto questo profilo, limitando i richiami esemplificativi ai casi più eclatanti, pare sufficiente osservare che risulta inspiegabile come il giudice dibattimentale che, sulla base della valutazione degli atti delle indagini preliminari, abbia pronunciato in materia cautelare (con ciò anticipando un giudizio di colpevolezza a cognizione strutturalmente sommaria di per sé estraneo alla fase processuale in atto, nonché fondato su dati cognitivi geneticamente e funzionalmente avulsi dalla procedura dibattimentale in trattazione) possa affermarsi immune dal pregiudizio e dalla incompatibilità da cui invece lo stesso giudice è certamente colpito (come statuito da Corte cost. sent. n. 399/1992) allorquando, pur sempre operando nell'esercizio della stessa funzione (nonché addirittura nel contesto della medesima fase processuale, di cui infatti la trattazione delle istanze di riti speciali svolta nello stadio introduttivo del dibattimento è parte integrante), abbia soltanto respinto una richiesta di patteggiamento in considerazione della ritenuta inconfigurabilità dell'ipotesi attenuata del reato contestato; né si comprende in che cosa, in termini di maturazione del descritto pregiudizio, la condizione di tale giudice possa distinguersi da quella che invece attinge (come statuito da Corte cost. sent. n. 439/1993) il giudice per le indagini preliminari ed il giudice per l'udienza preliminare i quali (anch'essi, peraltro, pur sempre operando addirittura nel contesto della medesima fase processuale) maturano la incompatibilità alla celebrazione del susseguente giudizio abbreviato per avere respinto una richiesta di patteggiamento; né risulta comprensibile, una volta affermata la incompatibilità del giudice che abbia esperito funzioni giurisdizionali cautelari personali di secondo grado assumendo valutazioni e decisioni di carattere non esclusivamente formale in ordine al provvedimento cautelare impugnato (come statuito da Corte cost. sent. n. 131/1996), come possa coerentemente predicarsi la immunità da ogni analogo ma ancor più cospicuo pregiudizio in confronto del giudice che invece, sulla base degli stessi atti di indagine, abbia esperito addirittura le stesse funzioni giurisdizionali cautelari di primo grado e che, pertanto, il provvedimento cautelare in questione abbia egli stesso direttamente adottato.

VII. — Peraltro, l'interpretazione dell'art. 291 c.p.p. propugnata dalla Corte suprema di cassazione e della cui costituzionalità in questa sede si - dubita appare tutt'altro che necessitata alla stregua dei presupposti referenti normativi, ossia quelli risultanti dall'enunciato legislativo secondo cui "le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero, che



presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda”; infatti le caratteristiche di tali referenti positivi, ad avviso di questo remittente, consentono una interpretazione costituzionalmente orientata di tale disposizione di legge.

Al riguardo si osserva che le espressioni linguistiche “presenta” ed “elementi”, utilizzate nella suddetta disposizione di legge per indicare il materiale cognitivo adducibile dal pubblico ministero ed utilizzabile dal giudice ai fini della decisione cautelare, sono caratterizzate da un sommo grado di vaghezza (imprecisione di significato) e genericità (attitudine del segno linguistico a riferirsi disgiuntamente ed indifferentemente a ciascuno degli oggetti di una data classe di significati), pienamente suscettibili di specificazione ragionevolmente e logicamente differenziata a seconda del contesto procedimentale di riferimento. Perciò le suddette espressioni, per la loro natura largamente polisensa, non valgono affatto a giustificare l’assioma che identifica proprio e necessariamente nelle risultanze delle indagini preliminari il materiale adducibile dal pubblico ministero ed utilizzabile dal giudice ai fini della decisione cautelare; bensì risultano egualmente ed indifferentemente riferibili ad ogni dato cognitivo rilevante ai fini della decisione giurisdizionale, indipendentemente dalla natura e dallo stato di trattazione della procedura giudiziaria di riferimento e dalla natura e dal regime di assunzione delle informazioni probatorie ivi utilizzabili (6)

Tale osservazione induce intuitivamente a concludere che, onde scansare ognuno dei profili di incostituzionalità già enumerati tutelando la coerenza assiologica costituzionale del sistema, il regime di adduzione ed assunzione dei dati cognitivi e degli atti procedimentali utilizzabili ai fini della decisione cautelare, lasciato letteralmente imprecisato dall’art. 291 c.p.p., non possa che definirsi in confronto e per mezzo del combinato riferimento al “giudice che procede” contenuto nell’art. 279 c.p.p., ossia intendendosi quest’ultima locuzione utilizzata in funzione definitoria non soltanto della competenza funzionale del giudice, ma anche delle modalità procedurali dell’esercizio di tale competenza; nel senso che tale locuzione, salvo specifiche disposizioni di legge, deve intendersi inclusiva della indicazione della disciplina degli elementi di prova utilizzabili per la decisione, da individuarsi giustappunto in quelli propri della procedura giurisdizionale di cognizione in corso innanzi allo stesso giudice che procede.

Perciò in definitiva, ad avviso di questo remittente, l’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 291 c.p.p. deve radicarsi sul riconoscimento che gli “elementi” che il pubblico ministero “presenta” a fondamento della richiesta cautelare rivolta al “giudice che procede” sono soltanto quelli fisiologicamente utilizzabili ai fini della formazione del convincimento di tale giudice secondo le disposizioni di legge regolative del giudizio di cognizione che forma oggetto del procedimento o della fase del procedimento attualmente in corso di svolgimento; e che, di conseguenza, gli atti e gli elementi di prova utilizzabili dal giudice del dibattimento in funzione decisoria sulla richiesta suddetta sono solo quelli legittimamente già acquisiti nel corso della istruzione dibattimentale da lui condotta.

VIII. — In ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza, si evidenzia la decisività della medesima ai fini della pronuncia sulla richiesta cautelare detentiva domiciliare formulata dal pubblico ministero nel presente procedimento penale come in epigrafe; ed infatti, qualora le risultanze investigative contenute nel fascicolo delle indagini preliminari trasmesso dal pubblico ministero a sostegno della richiesta rivolta al giudice dibattimentale debbano ritenersi inutilizzabili, tale richiesta dovrebbe essere respinta a vista, poiché allo stato sprovvisoria di qualsivoglia fondamento.

In punto di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità occorre invece sottolineare che questo stesso remittente ritiene che, sul piano concettuale, la solidità della relativa *quaestio legitimitatis* risulti compromessa dalla ampia possibilità di interpretazione costituzionalmente orientata offerta, nei termini poc’anzi illustrati, dal dato linguistico legislativo di riferimento. Nondimeno, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata in questa sede si evince dallo stesso insegnamento della Corte costituzionale secondo cui allorquando “il

(6) Infatti il termine “presenta”, a seconda delle circostanze e dei contesti di applicazione, può essere alternativamente inteso sia nella accezione di “produrre, allegare, introdurre, esibire, trasmettere, comunicare” (ossia nel senso di apportare elementi informativi e dati cognitivi precedentemente estranei alla cognizione del giudice, come appunto avviene allorquando il pubblico ministero trasmette gli atti delle indagini preliminari allegati alla richiesta cautelare) sia nella accezione di “esporre, articolare, sostenere, dedurre, esplicitare, relazionare, illustrare, argomentare” (ossia nel senso di apportare elementi argomentativi e criteri valutativi del materiale probatorio già noto al giudice, come appunto avviene allorquando il pubblico ministero, nella motivazione della richiesta cautelare, spiega le ragioni in fatto e in diritto da lui ipotizzate a fondamento della misura alla stregua delle prove già note a tutti i soggetti processuali). Analoga considerazione riguarda il termine “elementi” che, per il suo valore semantico ancora più marcatamente polisensa, si presta ad indicare qualunque dato cognitivo di qualsivoglia natura emergente e valutabile a qualsiasi fine in ogni situazione procedimentale.



dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice *a quo* prospetti a questa Corte l'impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi, oppure che lamenti l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunciata in senso contrario alla Costituzione (cosiddetta 'norma vivente')" (Corte cost. sentenza n. 456/1989) (7)

Ebbene, questo pare giustappunto il caso della interpretazione dell'art. 291 c.p.p. avversata in questa sede, visto che essa risulta inequivocabilmente e ripetutamente accreditata nel contesto di tutte le pronunce della Corte suprema di cassazione note per avere preso posizione al riguardo. Pertanto, alla stregua del cosiddetto diritto vivente, la interpretazione costituzionalmente orientata ipotizzata da questo stesso remittente deve ritenersi inapplicabile e priva di fondamento; dimodoché, qualora questo giudice si limitasse a definire la questione in sede di pronuncia resa nel giudizio *a quo* sulla presupposta richiesta formulata dal pubblico ministero - formalizzando, in contrasto con la funzione nomofilattica attribuita dall'art. 65 ord. giud. alla Corte di cassazione, l'orientamento ermeneutico costituente espressione della sua propria indipendenza ed autonomia interpretativa - assumerebbe con ciò una decisione che, siccome suscettibile di immediata impugnazione con conseguente somma probabilità di riforma nei susseguenti gradi di giurisdizione cautelare, risulterebbe fallimentare in relazione al prioritario scopo di scongiurare la perpetuazione della applicazione incostituzionale della legge costituente espressione della norma interpretativa di diritto vivente della cui costituzionalità si dubita.

P. Q. M.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Visti gli artt. 1, della legge cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara la rilevanza in relazione alla decisione sulla richiesta cautelare presentata nel presente procedimento penale come in epigrafe, e la non manifesta infondatezza in relazione agli artt. 3, 27 e 111 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 291 c.p.p. nella parte in cui consente al pubblico ministero di presentare a fondamento della richiesta cautelare elementi diversi da quelli utilizzabili dal giudice che procede secondo le disposizioni regolative del procedimento o della fase del procedimento penale di cognizione in corso di svolgimento, e comunque nella parte in cui consente al giudice dibattimentale di utilizzare in funzione decisoria sulla richiesta cautelare elementi diversi da quelli legittimamente acquisiti nel dibattimento;

Ordina la sospensione del presente procedimento penale nei limiti del giudizio incidentale concernente la pronuncia sulla richiesta di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari presentata dal pubblico ministero come in epigrafe;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale previa notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza del Senato, alla Presidenza della Camera dei deputati ed alle parti del procedimento.

Grosseto, 12 gennaio 2015

Il Giudice: MUSCOGIURI

15C00108

(7) Infatti, siccome il controllo di costituzionalità delle leggi riguarda la compatibilità di queste con i principi della Costituzione - non potendo sic et simpliciter sostanzarsi in una revisione, in grado ulteriore, delle relative interpretazioni della Corte di Cassazione - "solo allorquando il giudice ritenga [...] che nella giurisprudenza si sia consolidata una reiterata, prevalente e costante lettura della disposizione, è consentito richiedere l'intervento [della Corte costituzionale] affinché controlli la compatibilità dell'indirizzo consolidato con i principi costituzionali" (Corte cost. sentenza n. 456/1989).



n. 59

Ordinanza del 23 dicembre 2014 del Tribunale di sorveglianza di Bari sull'istanza proposta da I. L.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Concessione per il delitto di cui all'art. 609-*quinquies* cod. pen. (corruzione di minorenni) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Mancata equiparazione al delitto previsto dall'art. 609-*bis* cod. pen. (violenza sessuale), qualora risulti applicata la circostanza attenuante dei casi di minore gravità, in ordine al quale non è richiesta la preventiva osservazione scientifica della personalità - Violazione del principio di uguaglianza.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.
- Costituzione, art. 3.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Concessione per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Applicabilità della disposizione anche nel caso di condanna per il delitto di cui all'art. 609-*quinquies* cod. pen. (corruzione di minorenni) ritenuto, alla luce della pena inflitta dal giudice della cognizione, di minore gravità - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1-*quater*.
- Costituzione, art. 27.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

DI BARI

Il Tribunale di Sorveglianza di Bari, composto dai sigg.ri

dott.ssa Emma Manzionna - Presidente

dott. Ugo Bassi - Magistrato di Sorveglianza relatore

dott. Michele Demundo - Esperto

dott. Enrico Schiralli - Esperto,

riunito nella camera di consiglio del 18 dicembre 2014, a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 18 dicembre 2014, decidendo sulle istanze di affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare ex art. 47-*ter*, comma uno, lettera *c*) e detenzione domiciliare generica ex art. 47-*ter*, comma uno bis, L. 354.1975 presentate il 22 aprile 2013 ed il 14 maggio 2013, di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica, presentata nel corso dell'udienza del 6 novembre 2014, da I. L. nato a F, il , per l'espiazione della pena di mesi sei di reclusione inflitta dal Tribunale di Foggia con sentenza del 28 novembre 2008, irrevocabile il 22 febbraio 2013, per il delitto di corruzione di minorenne (a bordo della propria auto aveva mostrato ripetutamente i propri genitali a due minori, fatto commesso il 10 ottobre 2004), esecuzione provvisoriamente sospesa dal P.M. presso il Tribunale di Foggia il 30 marzo 2013, ai sensi dell'art. 656, quinto comma, cpp; n. 129.2013 SIEP;

verificata la regolarità delle notifiche e della costituzione delle parti, udita la relazione, ascoltati il PG ed il sostituto del difensore di fiducia avv. Massimiliano Mari, letti ed esaminati gli atti,

OSSERVA

Con sentenza emessa dal Tribunale di Foggia il 28 novembre 2008, irrevocabile il 22 febbraio 2013, I. L. è stato condannato alla pena di mesi sei di reclusione per il delitto di corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.), commesso il 10 ottobre .2004. Nella disciplina vigente all'epoca della commissione del fatto, la pena applicabile in astratto andava da sei mesi a tre anni di reclusione. In concreto, il condannato, a bordo della sua auto, aveva mostrato i propri genitali a due ragazze d età tra gli undici ed i dodici anni.



Con istanza presentata il 22 aprile 2013, il condannato ha chiesto di potere espiare la pena detentiva inflittagli in affidamento in prova al servizio sociale o in detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-ter, comma uno lettera c) o comma uno bis, L. 354.1975. Poi, con istanza formulata nel corso dell'udienza del 6 novembre 2014, ha chiesto di disporsi il differimento dell'esecuzione della pena per gravi motivi di salute, ai sensi dell'art. 147, primo comma, numero due, c.p.

Dagli atti del fascicolo, risulta che il condannato sia affetto da disturbo ansioso generalizzato, depressione nevrotica, disturbi di personalità non specificati, ritardo mentale moderato. Si tratta di infermità psichiche che non consentono il differimento facoltativo dell'esecuzione della pena, ai sensi dell'art. 147, primo comma, numero due, c.p. Questa disposizione, infatti, si riferisce espressamente alle gravi infermità fisiche, mentre, in caso di infermità psichiche tali da impedire l'esecuzione della pena, deve trovare applicazione il disposto di cui all'art. 148 c.p. (Cass. sez. 1, sent. n. 26806.2008, RV 240865). Le infermità fisiche rilevano ai fini di cui all'art. 147 c.p. solo nel caso in cui si traducano in grave infermità fisica (Cass. sez. 1, sent. n. 32365.2010, RV 248252 e sent. n. 5732.2013).

Nel corso dell'udienza del 18 dicembre 2014, il difensore ha evidenziato come la grave infermità fisica possa essere rappresentata dall'obesità, certificata nel verbale della Commissione di Prima Istanza per l'accertamento degli stati d'invalidità civile del 13 aprile 2005. Tale infermità non risulta essere particolarmente grave, atteso che, nella relazione UEPE del 21 ottobre 2014, non vi è alcun riferimento ad essa, ma solo alle infermità psichiche. Inoltre, essa non risulta incidere in maniera significativa sulla capacità del condannato di compiere gli atti quotidiani della vita e di partecipare alla vita di relazione, per cui non può essere considerata infermità tale da tendere la detenzione particolarmente gravosa, contraria al senso di umanità, né impedisce la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione.

Dunque, l'istanza di differimento facoltativo dell'esecuzione pena per grave infermità fisica non può essere accolta.

Con riferimento alle residue istanze, si rileva che, dopo il delitto di cui si tratta, il condannato ha commesso solo un'evasione il 10 marzo 2007, sanzionata con la pena di mesi quattro di reclusione.

Non pendono procedimenti penali presso la Procura della Repubblica di Foggia. Inoltre, dalla relazione UEPE del 19 maggio 2014, risulta che lo Iammarino non abbia mai frequentato con costanza il Centro di Salute Mentale territorialmente competente. Ciononostante, egli è curato e gestito dai familiari, che lo hanno preso in carico, per cui l'assistente sociale prospetta «la concessione di una misura alternativa che consenta alla persona di svolgere attività quotidiane presso i parenti, mancando lo stesso di un'autonomia personale». Dunque, posto che il condannato non risulta delinquere dal 2007 e che la pena da espiare è di durata modesta (sei mesi), «nulla osterebbe, nel merito, all'accoglimento di una misura alternativa al carcere, semmai con la previsione di frequentare con costanza il Centro di Salute Mentale territorialmente competente al fine di avviare un percorso di osservazione e terapeutico».

Però, in base all'art. 4-bis, comma uno quater, L. 354.1975, l'affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare sanitaria possono essere applicati al condannato per il delitto di cui all'art. 609-quinquies c.p. solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione degli esperti di cui al quarto comma dell'art. 80 della stessa legge. Invece, la detenzione domiciliare generica non può essere mai applicata e la relativa istanza è, dunque, inammissibile, atteso che il delitto di corruzione di minorenni rientra nell'elencazione di cui all'art. 4-bis L. 354.1975 ed è, quindi, ostativo al riconoscimento della misura alternativa generica.

Va subito rilevato che l'art. 4-bis L. 354.1975, nella formulazione vigente all'epoca della commissione del fatto di cui si tratta, non prevedeva alcun limite con riferimento alla concedibilità delle misure alternative alla detenzione in caso di pena inflitta per il delitto di cui all'art. 609-quinquies c.p. Però, per giurisprudenza costante, sia della Corte di cassazione che della Corte costituzionale, si ritiene che le norme in materia di ordinamento penitenziario non siano norme penali sostanziali: «Le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e, pertanto, in assenza di una specifica disciplina transitoria, soggiacciono al principio «tempus regit actum» e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo (principio affermato in relazione alla modifica dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, relativo alla previsione della concedibilità dei permessi premio ai detenuti per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione solo in caso di collaborazione con la giustizia da Cass. sez. 1, sent. n. 11580.2013, RV 255310; si veda, anche, SS.UU. sent. n. 24561.2006, RV 233976). Pertanto, nel caso di specie, va applicato il disposto di cui all'art. 4-bis, comma uno quater, L. 354.1975, nella formulazione oggi vigente, con i relativi limiti e divieti».

Secondo la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (Sez. 1, sent. n. 23224.2010 e sent. n. 38727.2013), il giudice deve valutare con attenzione i risultati dell'osservazione compiuta anche prima dell'entrata in vigore della legge «ostativa», sul presupposto che le disposizioni più rigorose sopravvenute non possono, comunque, incidere sulla situazione del condannato che abbia eventualmente già raggiunto un livello rieducativo adeguato al beneficio richiesto,



come la Corte costituzionale ha più volte avuto modo di affermare (Corte cost. sent n. 79.2007). Sia che si debbano considerare i risultati dell'osservazione compiuta in carcere, sia che si possano tenere in considerazione i risultati trattamentali raggiunti in libertà, anche con il sostegno di strutture specializzate e degli esperti di cui all'art. 80 L. 354.1975, dunque a prescindere dall'osservazione e dal trattamento intramurari, nel caso di cui si tratta non risulta che il condannato sia mai stato sottoposto ad osservazione scientifica della personalità, né che abbia raggiunto significativi progressi rieducativi. Infatti, nella relazione redatta il 10 giugno 2014 dal dirigente del CSM di Foggia, si legge che il condannato, affetto da disturbo ansioso generalizzato, depressione nevrotica e ritardo mentale moderato (Q.I. pari a 50), abbia frequentato il centro occasionalmente, e, nonostante il consiglio di frequentarlo in maniera costante, si presenta di sua iniziativa, quando lo ritiene opportuno.

Dunque, non vi è possibilità concreta di superare la previsione di cui all'art. 4-bis, comma uno quater.

Va rilevato, però, che, per le ipotesi di violenza sessuale attenuate dalla circostanza di cui all'art. 609-bis, terzo comma, c.p. (casi di minore gravità), il legislatore non richiede la preventiva osservazione scientifica della personalità per almeno un anno. In sostanza, nel caso di violenza sessuale di minore gravità, le esigenze di prevenzione generale e speciale rispetto a determinate categorie di delitti espressione di particolare allarme e pericolosità sociale non sono così rilevanti da giustificare la necessità di un periodo almeno annuale di osservazione collegiale. Tornando al caso di cui si tratta, il delitto contestato al condannato è stato punito con la pena minima (mesi sei di reclusione). Senza soffermarsi su quale tra i due delitti sia, in

concreto, più offensivo dell'altro, nel caso di specie la pena inflitta al condannato (mesi sei di reclusione) è di gran lunga inferiore rispetto a quella applicabile, nel minimo, in caso di violenza sessuale attenuata (anni uno mesi otto, partendo da anni cinque e con la riduzione massima di due terzi). Ciò induce a ritenere che, sulla base dei limiti edittali fissati dal legislatore, il fatto di cui si tratta è di gran lunga meno allarmante e pericoloso di quello di violenza sessuale di minore gravità. Dunque, mentre nel caso della violenza sessuale attenuata non è necessario procedere ad osservazione collegiale per almeno un anno, nel caso di cui si tratta, ritenuto già dal legislatore di minore gravità anche rispetto all'ipotesi di cui all'art. 609-bis, terzo comma, c.p., è necessario procedere a tale forma di osservazione.

Inoltre, per giurisprudenza costante della Corte di Cassazione: «Il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena non si applica all'ipotesi di violenza sessuale attenuata di cui all'art. 609-bis, ultimo comma, cod. pen., per effetto della mancata inclusione, in forza nel rinvio normativo operato dall'art. 656, comma nono, lett. a) del codice di rito, nel novero dei reati indicati dall'art. 4-bis, comma primo quater, L. n. 354 del 1975, per i quali opera la presunzione di pericolosità superabile solo all'esito del periodo di osservazione della personalità» (Cass. sez. 1, sent. n. 2283.2013, RV 258293). Dunque, il delitto di violenza sessuale attenuata non solo non richiede la preventiva osservazione di durata almeno annuale, ma non è nemmeno ostativo all'applicazione della detenzione domiciliare generica, non rientrando nell'elencazione di cui all'art. 4-bis L. 354.1975.

Inoltre, va rilevato che, se il contemperamento tra le esigenze rieducative e quelle di prevenzione speciale e generale rispetto a determinate categorie di delitti può avere un senso con riferimento a delitti espressione di particolare allarme e pericolosità sociale, per cui è assolutamente necessaria la sottoposizione del condannato ad un congruo ed approfondito periodo di osservazione, non altrettanto può dirsi quando gli stessi delitti siano stati commessi con modalità attenuate, nei casi, appunto, di minore gravità. In tali ipotesi, le esigenze di rieducazione vengono sacrificate in funzione di un'esigenza di prevenzione generale e speciale insussistente oppure non tanto allarmante da giustificare la necessità di un così lungo periodo di osservazione. Nel caso di specie, tale sacrificio assoluto è evidente, atteso che, in sostanza, il condannato dovrà espiare tutta la pena di mesi sei di reclusione in carcere, senza la possibilità di ambire ad una qualunque misura alternativa, che, con ogni probabilità, sarebbe quella più adeguata alle esigenze di prevenzione speciale e generale. In tali ipotesi, allora, non è necessario attendere gli esiti dell'osservazione intramuraria ma è compito del giudice quello di procedere al bilanciamento concreto degli interessi in gioco e di verificare quale sia la migliore prospettiva rieducativa.

In conclusione, si ritiene che la disposizione di cui all'art. 4-bis, comma uno quater, L. 354.1975, sia costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non equipara il delitto di violenza sessuale attenuata a quello di corruzione di minorenni, nell'ipotesi in cui il delitto di cui all'art. 609-quinquies c.p., questo possa essere ritenuto dal giudice (magistrato di sorveglianza) di minore gravità, tenendo conto della pena inflitta dal giudice della cognizione. Inoltre, si ritiene che la detta disposizione contrasti con l'art. 27, terzo comma, Cost. perché presuppone in ogni caso che il condannato sia sottoposto ad osservazione collegiale per almeno un anno e, dunque, sacrifica irragionevolmente le finalità rieducative della pena, perseguibili nel caso concreto attraverso il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione, anche in ipotesi di corruzione di minorenni sostanzialmente ritenuta dal giudice di minore gravità e, dunque, di un delitto di non elevato allarme e pericolosità sociale.



La questione di legittimità costituzionale evidenziata, oltre a non essere manifestamente infondata, per le suesposte considerazioni, ha rilevanza ai fini della decisione sull'istanza presentata. Sotto tale ultimo aspetto, il divieto posto e derivante dall'art. 4-bis, comma 1-*quater*, L. 354.1975 non è superabile in via interpretativa, perché fa espresso ed inequivoco riferimento all'art. 609-*quinqüies* c.p., senza alcuna eccezione. Inoltre, non è nemmeno superabile attraverso l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale, per la ragioni già esposte. Infine, la rimozione del divieto censurato permetterebbe di valutare nel merito le domande presentate, anche quella di detenzione domiciliare generica, altrimenti inammissibili e di verificare quale sia, in concreto, il miglior percorso rieducativo possibile, tenendo conto che, dagli atti del procedimento, emerge la concreta possibilità di disporre una misura alternativa alla detenzione.

Non incide sulla rilevanza della questione il disposto di cui all'art. 4 bis, comma uno *quinqüies*, L. 354.1975. Infatti, tale comma non pone un limite invalicabile alla decisione nel merito dell'istanza ma si limita ad invitare il Giudice di Sorveglianza a «valutare», tra l'altro, anche la partecipazione del condannato al programma di riabilitazione specifica di cui all'art. 13-*bis* della stessa legge, ai fini della concessione dei benefici di cui al precedente art. 4, comma uno. Dunque, la questione di legittimità costituzionale che si solleva ha il chiaro ed unico fine di superare l'ostacolo, non altrimenti superabile, che l'art. 4, comma uno *quater*, L. 354.1975 pone alla valutazione nel merito della situazione di fatto posta all'attenzione del Tribunale di Sorveglianza.

Sussistono, allora, i presupposti richiesti dall'art 23 L. n. 87.1953 per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis, comma uno *quater*, L. 354.1975.

P. Q. M.

Il Tribunale di Sorveglianza di Bari, visti gli artt. 23 e segg. L. 87.1953,

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma uno quater, L. 354.1975, nella formulazione attualmente vigente:

*1 - per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non equipara al delitto previsto dall'art. 609 bis del codice penale, attenuato ai sensi del terzo comma del medesimo articolo, quello di cui al l'art. 609-*quinqüies* c.p., ritenuto, alla luce della pena inflitta dal giudice della cognizione, di minore gravità;*

*2 - per contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui richiede che il condannato sia sottoposto ad osservazione scientifica della personalità condotta per almeno -un anno anche nel caso di condanna per il delitto di cui all'art. 609-*quinqüies*, c.p., ritenuto, alla luce della pena inflitta dal giudice della cognizione, di minore gravità;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento di sorveglianza in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'istante, al suo difensore, al PG, al Presidente del Consiglio dei ministri, sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bari, 18 dicembre 2014

Il Presidente: DOTT.SSA EMNA MANZIONNA

Il Giudice estensore: DOTT. Ugo Bassi



n. 60

Ordinanza del 5 gennaio 2015 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da S. A. ed altri contro INPS

Previdenza - Pensioni corrisposte dall'INPS - Calcolo delle pensioni ai superstiti di assicurati deceduti anteriormente ai 57 anni d'età - Attualizzazione del coefficiente di trasformazione ai nuovi limiti d'età pensionabile in vigore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevole riduzione dell'entità del trattamento pensionistico ai superstiti - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 14.
- Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo.

IL TRIBUNALE

DI UDINE

In funzione di giudice del lavoro, ha pronunciato la seguente ordinanza - art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335 per contrasto con gli artt. 3 e 38, comma 2, Cost.

Si premette, in fatto, quanto segue.

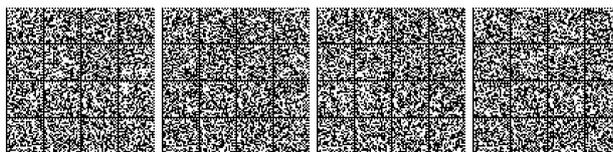
Con ricorso ex art. 442 c.p.c. depositato in data 29 maggio 2014, S. A., premesso che era contitolare, insieme ai figli minori S. V. nata il , S. N. nato il e S. L. nato il di pensione ai superstiti a carico del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti con decorrenza dal settembre 2013, esponeva che in data 21 ottobre 2013 la sede INPS di San Daniele del Friuli (UD) aveva comunicato l'importo della pensione in seguito a riliquidazione per trasformazione da provvisoria a definitiva nella misura di euro 125,27 per dodici mensilità, oltre ad euro 41,75 a titolo di tredicesima.

L'Istituto aveva applicato, sul montante contributivo, il coefficiente di trasformazione del 4,3040%, assumendo a riferimento un'età anagrafica pari a 57 anni, in applicazione dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335 in virtù della quale, per il calcolo della pensione ai superstiti, nel caso di soggetto assicurato deceduto prima del compimento del 57° anno d'età, si fa comunque riferimento al coefficiente di trasformazione previsto per tale età.

Ciò esposto, la parte ricorrente lamentava che l'importo liquidato non risultava adeguato rispetto alle tutele garantite ai cittadini dall'art. 38, comma 2, della Costituzione, attesa la mancata applicazione delle disposizioni sull'integrazione ai minimo alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo e considerata inoltre l'assenza di attualizzazione del predetto coefficiente di trasformazione, malgrado gli innalzamenti dell'età pensionabile successivamente intervenuti. Pertanto, aveva proposto, nel merito, nei confronti dell'INPS, le seguenti domande «...accertare, per tutte le ragioni esposte in narrativa, l'illegittimità del provvedimento di liquidazione della pensione n. 20070911 Cat. SO emesso dalla sede INPS di San Daniele del Frizzili in data 21 ottobre 2013, e per l'effetto riconoscersi il diritto del sig. S. A. e dei suoi tre figli minori S. V. S. N. e S. L. ad ottenere la riliquidazione della pensione ai superstiti in godimento, con l'applicazione al montante contributivo del coefficiente di trasformazione riferito ad assicurato di età pari a 69 anni e 3 mesi (6,283%), e comunque per i minori in misura non inferiore al cd «minimo vitale» (assegno sociale), onerando conseguentemente l'Istituto resistente alla predisposizione dei relativi conteggi».

La domanda di riliquidazione del trattamento pensionistico era stata fondata sull'asserita violazione, da parte dell'art. 1, comma 16, della legge 8 agosto 1995 n. 335 e dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335 dei parametri di cui agli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui le stesse non prevedevano, rispettivamente, l'applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo per le pensioni di reversibilità liquidate interamente con il sistema contributivo e l'attualizzazione del coefficiente di trasformazione ai nuovi limiti d'età pensionabile attualmente vigenti.

Si era costituito in giudizio l'INPS deducendo che l'importo annuo della pensione indiretta era stato calcolato con il metodo interamente contributivo, ai sensi dell'art. 1 della legge 8 agosto 1995 n. 335, atteso che la dante causa dei beneficiari era stata iscritta all'Assicurazione Generale Obbligatoria in data successiva al 1° gennaio 1996 e che anche il ricorso amministrativo era stato rigettato anteriormente alla proposizione della domanda giudiziale.



Ciò Premesso, l'Istituto aveva chiesto la reiezione delle domande proposte, deducendo che la pensione era stata correttamente calcolata sul montante dei contributi versati, rivalutati e convertiti sulla base del coefficiente di trasformazione relativo all'età figurativa di 57 anni, secondo le previsioni contenute nella tabella A allegata alla legge n. 335/95, aggiornate

dall'allegato 1 del Decreto Ministeriale 15 maggio 2012 in *G.U.* 24 maggio 2012 n. 120.

L'Istituto aveva inoltre contestato la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. I, comma 16, della legge 8 agosto 1995 n. 335, deducendo che la parte ricorrente aveva argomentato le proprie ragioni con riferimento a un mero pericolo, non attuale, di disagio economico, ovvero al pericolo di perdere il posto di lavoro o di trovarsi impossibilitato a svolgerlo, senza nulla argomentare in ordine alle concrete condizioni patrimoniali del nucleo familiare.

Quanto alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335, richiamava il carattere sovrano del principio di discrezionalità legislativa con riferimento al sistema pensionistico delineato dalla legge 8 agosto 1995 n. 335, interamente ispirata al principio di stretta proporzionalità tra contribuzione versata e prestazioni previdenziali.

Sulla rilevanza nel giudizio *a quo*.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge 8 agosto 1995 n. 335 non può ritenersi rilevante, essendo stata sollevata con riferimento alla mancata applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo, senza tuttavia allegare e dimostrare la sussistenza di una attuale situazione di bisogno dei soggetti beneficiari del trattamento pensionistico e senza nulla allegare in ordine alla situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare.

Diversamente è a dirsi quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335, atteso che la stessa deve ritenersi non manifestamente infondata, con riferimento ad entrambi i parametri denunciati di cui agli artt. 3 e 38, comma 2, Cost., per le ragioni che di seguito verranno esposte, ed atteso che il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della predetta questione di legittimità costituzionale.

È infatti incontestato che l'INPS avesse nella fattispecie determinato l'importo della pensione - ai superstiti facendo applicazione della normativa vigente, senza che siano state denunciate difformità od errori materiali. Pertanto, applicando le norme impugnate la domanda dovrebbe essere certamente rigettata.

Sulla non manifesta infondatezza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335 non appare manifestamente infondata, avuto riguardo ad entrambi i parametri denunciati di cui agli artt. 3 e 38, comma 2, Cost., per le seguenti ragioni:

Com'è noto, il sistema delineato dalla legge 8 agosto 1995 n. 335 prevede che il calcolo della pensione sia essenzialmente basato sull'insieme dei contributi versati ed accreditati durante l'intera vita lavorativa, sommati e rivalutati per costituire il cd. montante individuale, e moltiplicati per un coefficiente di trasformazione stabilito dalla legge in base all'età del lavoratore.

In tale prospettiva, l'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335 stabilisce che «nel caso di decesso ad un'età inferiore ai 57 anni» per il calcolo della pensione ai superstiti debba farsi pur sempre riferimento al coefficiente di trasformazione corrispondente a tale età figurativa di 57 anni.

Non prevede, tuttavia, alcun adeguamento del valore del coefficiente corrispondente a tale età secondo un meccanismo che tenga conto delle variazioni dell'età pensionabile, né delle modifiche introdotte dal precedente art. 1 comma II, stessa legge, ai sensi del quale ogni tre anni deve procedersi, sulla base delle rilevazioni demografiche e delle variazioni del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, alla rideterminazione dei coefficienti di trasformazione.

Ciò posto, tale mancato coordinamento appare irragionevole, atteso che, rispetto alla data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1995 n. 335, il valore del coefficiente di trasformazione applicato al montante contributivo nella liquidazione delle pensioni ai superstiti di assicurati - come nel caso di specie - deceduti anteriormente ai 57 anni è progressivamente diminuito, in corrispondenza con il progressivo innalzamento dell'età pensionabile (da ultimo, per effetto della legge 28 giugno 2012 n. 92) e con le variazioni dei coefficienti di trasformazione effettuate ai sensi dell'art. 1, comma 11, della legge 8 agosto 1995 n. 335.



Nel mentre, la legge 8 agosto 1995 n. 335 aveva previsto, nel caso del decesso di assicurati d'età inferiore ai 57 anni, l'applicazione del coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica di 57 anni, proprio in virtù del fatto che, al tempo, pensionamento di vecchiaia nel sistema di calcolo contributivo, era fissato al compimento del 57° anno d'età.

La mancata previsione di un adeguamento del valore del coefficiente di trasformazione previsto nel caso di specie dall'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335, secondo un meccanismo che tenga conto delle diminuzioni dei valori percentuali introdotte in corrispondenza di tale età figurativa, induce pertanto a ritenere violato il parametro di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, non consentendo di mantenere, secondo l'originaria intenzione del legislatore, il valore del coefficiente ancorato alla nuova - più elevata - età pensionabile.

Al tempo stesso, implicando la mancata previsione di un aggiornamento del coefficiente di trasformazione alla nuova età pensionabile una ingiustificata riduzione dell'entità del trattamento pensionistico nella fattispecie liquidato ai superstiti, in ragione dell'irragionevolezza di tale riduzione non può non dubitarsi anche del contrasto rispetto al principio di adeguatezza alle esigenze di vita dettato dall'art. 38 comma 2, Cost.

Sulla questione sollevata non risultano precedenti pronunce della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge 8 agosto 1995 n. 335, in relazione agli art. 3 e 38, comma 2, Cost., nella parte in cui non prevede, per il calcolo della pensione ai superstiti di assicurati deceduti anteriormente ai 57 anni d'età, l'attualizzazione del coefficiente di trasformazione ai nuovi limiti d'età pensionabile in vigore.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Udine, in data 5 gennaio 2015

Il giudice del lavoro: DOTT. Giuliano Berardi

15C00110

N. 61

*Ordinanza del 27 novembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna
sul ricorso proposto da Mancini Antonio contro Presidenza del Consiglio dei ministri*

Impiego pubblico - Avvocati dello Stato - Trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento - Riduzione fino al 31 ottobre 2014 - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed incidenza sul legittimo affidamento - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione per inattuabilità del preteso ricambio generazionale attesi i tempi tecnici per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione di nuovi Avvocati dello Stato - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER L'EMILIA ROMAGNA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 849 del 2014, proposto da:

Antonio Mancini, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Fata, con domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, piazza Cavour n. 2;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Avvocatura Generale dello Stato, rappresentate e difese per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Bologna, Via Guido Reni n. 4;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Semplificazione Amministrativa e della P.A.;

Nei confronti di Francesco Menarini;

Per l'annullamento:

del provvedimento di pensionamento anticipato, preannunciato dall'Avvocatura dello Stato con nota prot. 357144P del. 04.09.14, nonché della nota prot. 372758P del 15.09.14, di invito del ricorrente a presentare all'INPS istanza ai fini della liquidazione della pensione;

della nota prot. 359336P del 05.09.14 di richiesta al MEF di chiusura a decorrere dal 01.11.14 del ruolo di spesa fissa dello stipendio del ricorrente;

della comunicazione inviata dal Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato contenente richiesta a tutti gli avvocati dello Stato di conoscere la loro disponibilità ad assumere l'incarico di Avvocato distrettuale di Bologna;

dell'accertamento del diritto del ricorrente a permanere in servizio sino al compimento del 75 anni d'età riconosciuto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24.12.12;

di tutti gli atti connessi, presupposti e o antecedenti fra cui l'eventuale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di collocamento a riposo del ricorrente che si ignora sia stato emesso.

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 Presidenza del Consiglio dei ministri e di Avvocatura Generale dello Stato;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2014 il dott. Ugo Di Benedetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

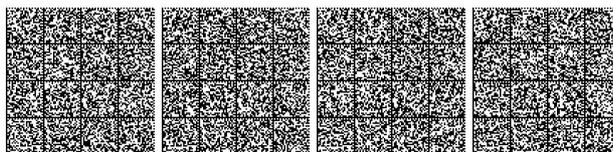
1. Il ricorrente è un avvocato dello Stato, il quale attualmente presta servizio nell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna con funzioni di avvocato distrettuale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2012, n. 8433, veniva disposta la sua permanenza in servizio fino al 21 aprile 2018, data di compimento del 75° anno di età, in forza dell'articolo 16, comma 1-bis del decreto legislativo n. 503/1992 come modificato dall'articolo 27, comma 7°, della legge n. 133/2008.

Il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, mentre era in corso il periodo di permanenza in servizio, disponeva il trattenimento in servizio degli Avvocati dello Stato fino al 31 dicembre 2015.

Successivamente, però, la legge 11 agosto 2014, n. 114, convertendo in legge il predetto decreto-legge riduceva il trattenimento in servizio, facendo salvi gli effetti del decreto-legge, soltanto fino al 31 ottobre 2014.

2. In applicazione della suddetta normativa il segretario generale dell'avvocatura dello Stato richiedeva alla presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione del provvedimento di collocamento a riposo invitando il ricorrente a presentare all'INPS l'istanza ai fini della liquidazione della pensione e richiedeva al Ministero dell'Economia e delle Finanze la chiusura del ruolo di spesa fissa dello stipendio del ricorrente.



3. L'interessato impugnava il provvedimento di collocamento a riposo anticipato deducendone l'illegittimità sotto più profili evidenziando, tra l'altro, varie ragioni di incostituzionalità oltre alla violazione degli articoli 1,2 e 6, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 2000/78/CE, come interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 6 novembre 2011 nella causa c-286/12.

All'odierna camera di consiglio la tutela cautelare è stata concessa con ordinanza n. 527/2014 fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, sollevando nel contempo la questione di legittimità costituzionale della normativa applicata con il provvedimento impugnato.

4. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014 per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento, è rilevante nel presente giudizio in quanto costituisce l'unica norma richiamata ed applicata con il provvedimento, oggetto della presente impugnativa.

L'eventuale dichiarazione incostituzionalità della suddetta norma determinerebbe l'illegittimità del provvedimento impugnato e avrebbe l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo al perdurare degli effetti del già disposto trattenimento in servizio.

4.1. La rilevanza della questione non è certamente esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Infatti, come chiarito dalla stessa Corte Costituzionale (vedi tra le tante Corte Costituzionale n. 83/2013) la *potestas judicandi* del giudice *a quo* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus bori juris*, come nel caso in esame, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in quanto, come ben precisato nell'ordinanza cautelare stessa di questo Tar, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato deve ritenersi di carattere provvisorio e temporaneo, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente d'illegittimità costituzionale (Corte Cost. n. 236 del 2010; n. 351 e 161 del 2008; n. 25 del 2006).

5. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata in quanto l'articolo 1, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014 per gli Avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio degli stessi già disposti con formale provvedimento, si pone in violazione degli articoli 3, 97 e 117 della costituzione.

6. È bene precisare preliminarmente che la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata sotto il profilo della drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, operata soltanto in sede di conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, rispetto a quanto disposto dal decreto-legge stesso.

7. Non è qui in discussione la possibilità per il legislatore di emanare disposizioni che vengono a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti ed anche se gli stessi siano già stati cristallizzati da provvedimenti amministrativi di applicazione e ciò anche per quanto riguarda la disciplina del collocamento a riposo dei dipendenti pubblici.

8. La norma presenta profili di incostituzionalità, lo si ribadisce, in quanto, per la categoria degli Avvocati dello Stato, prevede un termine particolarmente drastico, senza preavviso, che sembra trasmodare in un regolamento irrazionale frustrando con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti e provvedimenti già emanati ed efficaci, l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (Corte Cost. 83/2013; 166/2012, 302/2010, 236 e 206 del 2009).

9. Ciò premesso quanto alla violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione va osservato che il drastico termine di riduzione del periodo di trattenimento in servizio già disposto con formali provvedimenti per la categoria degli avvocati dello Stato non sembra fornito di idonea ragione giustificatrice.

9.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida ragione giustificatrice l'avvertita esigenza di garantire un ricambio generazionale. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore ma il palese contrasto fra l'obiettivo dichiarato ed il contenuto della norma, in quanto la drastica riduzione del periodo di permanenza in servizio, fino al 31 ottobre 2014, avvenuto in agosto, e solo in sede di conversione in legge del citato decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, non consente neppure di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, per i tempi tecnici ed amministrativi necessari, che, del resto ad oggi non risulta essere avvenuta.

Va, infatti, osservato che per gli avvocati dello Stato la procedura concorsuale e le conseguenti nuove assunzioni sono l'unico strumento che consente la copertura dei posti vacanti, mentre, per quanto riguarda gli altri settori del pubblico impiego la copertura dei posti vacanti ben può avvenire, prioritariamente, utilizzando l'istituto della mobilità attraverso il quale garantire una razionale distribuzione del personale eccedente in alcuni amministrazioni e carente in altre.



9.2. In altre parole la scelta del legislatore appare sbilanciata e sproporzionata perché, senza che sia, possibile effettuare alcun ricambio generazionale per le ragioni sopra esposte, per il limitato periodo di permanenza in servizio salvaguardato, non si fa carico delle negative ripercussioni, che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost).

9.3. Inoltre, sempre per quanto concerne la drastica riduzione del periodo di servizio per effetto del repentino collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, sembra violato il principio del legittimo affidamento, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza e del principio di uguaglianza, in quanto tale affidamento per un congruo termine, già consolidatosi con i provvedimenti di permanenza in servizio e garantiti fino al 31 dicembre 2015 anche nell'ambito della nuova disciplina di cui al decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, è risultato totalmente frustrato dal collocamento a riposo a decorrere dal 31 ottobre 2014, disposto soltanto in agosto, in sede di conversione del citato d.l. avvenuto con la legge 11 agosto 2014, n. 114 (Corte Cost. 83/2013; 166/2012, 302/2010, 236 e 206 del 2009).

9.4. Sotto altro profilo la violazione dell'articolo 3 della Costituzione per disparità di trattamento sembra porsi con riferimento all'articolo 1, comma 3°, che, per quanto riguarda i trattenimenti in servizio per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili militari, che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, numero 503 e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore. Il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, invece, aveva del tutto equiparato la posizione degli avvocati dello Stato a quello dei magistrati, contemplandoli nel citato articolo 1, comma terzo, mentre soltanto in sede di conversione del decreto legge la categoria degli Avvocati dello Stato vi è stata esclusa, rientrando nella disciplina di cui al comma precedente.

Infatti, per i magistrati, la permanenza in servizio fino al 31 dicembre 2015, appare non in contrasto con la finalità perseguita essendo stati garantiti i tempi tecnici per l'espletamento delle nuove procedure concorsuali di reclutamento, garantendo, nel contempo, la funzionalità degli uffici.

10. Sotto altro profilo la drastica riduzione dei tempi di permanenza in servizio, con il preavviso di poco più di due mesi (dalla data di entrata in vigore della legge 11 agosto 2014, n. 114, e la data prevista del 31 ottobre 2014) sembra costituire la violazione di un obbligo comunitario e, quindi, una violazione dell'articolo 117 della Costituzione, per quanto concerne il mancato rispetto degli articoli 1, 2 e 6 paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE come interpretati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 6 novembre 2011 nella causa c-286/12.

In tale sentenza, proprio con riferimento alla drastica riduzione dell'età per il collocamento a riposo di giudici, procuratori, notai, la Corte ha evidenziato la necessità del rispetto del principio di proporzionalità nel caso in cui il legislatore ritenga di abbassare bruscamente e considerevolmente il limite di età per la cessazione obbligatoria dell'attività, dovendosi garantire misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate.

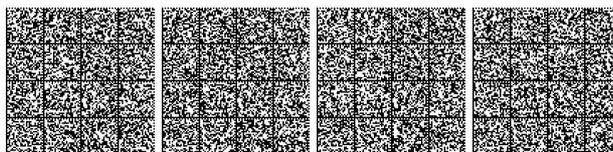
Tale abbassamento del limite di età per la cessazione servizio era stato qualificato dalla corte di giustizia come «brusco» e, quindi, lesivo del principio di proporzionalità, perché disposto con un preavviso oscillante tra i sei mesi e l'anno (punto 69).

Conseguentemente, nel caso in esame, il «preavviso» di poco più di due mesi, come sopra evidenziato, appare in contrasto con i suddetti principi determinando, quindi, una violazione anche dell'articolo 117 della Costituzione non risultando rispettati i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La situazione presa in considerazione dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è perfettamente riferibile al caso in esame, in quanto, una volta disposto il trattenimento in servizio, come nel caso in esame, si matura un diritto soggettivo perfetto e la drastica riduzione della permanenza in servizio, con un preavviso di poco più di due mesi, si pone anche in questo caso lesiva del principio di proporzionalità e dell'affidamento che il dipendente ripone nell'efficacia di provvedimenti amministrativi già adottati nei suoi confronti.

11. Per quanto sopra esposto appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 nella parte in cui riduce soltanto fino al 31 ottobre 2014 per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio degli stessi già disposto con formale provvedimento.

Vanno, quindi, trasmessi alla Corte Costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza cautelare pronunciata in data odierna.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, sezione prima, pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

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

Carlo d'Alessandro, Presidente;

Alberto Pasi, Consigliere;

Ugo Di Benedetto, Consigliere, Estensore.

Il Presidente: D'ALESSANDRO

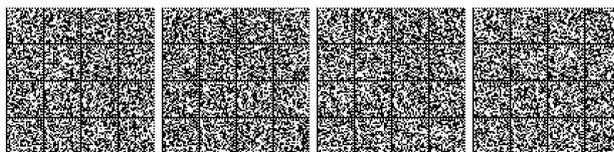
L'estensore: DI BENEDETTO

15C00111

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-016) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 4 2 2 *

€ 7,00

