

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 33

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 agosto 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 19 giugno 2015

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Possibilità di ampliamento di edifici esistenti e in costruzione in sopraelevazione, contiguità o all'interno di un diverso lotto, anche se assoggettato ad una diversa destinazione di zona, purché adiacente a quello da ampliare - Previsione che gli ampliamenti in sopraelevazione non costituiscono nuova costruzione ai fini del calcolo delle distanze tra edifici e ai fini dell'osservanza delle fasce di rispetto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

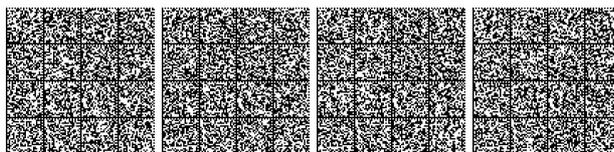
- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 2, comma 1, lett. g), che ha sostituito l'art. 2, comma 5, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 2.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Possibilità di ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali - Possibilità della non osservanza dei limiti massimi di altezza dei fabbricati e dei limiti minimi di distanza degli edifici tra loro e degli stessi edifici dai confini - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 2, comma 1, lett. i), che ha sostituito l'art. 2, comma 8, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Previsione che gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici con la stessa sagoma del demolito e sulla medesima area di sedime non configurano la fattispecie di nuova costruzione al fine del calcolo delle distanze tra edifici, così come gli interventi di ricostruzione in luogo di un manufatto demolito, sulle aree prospicienti le strade pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 4, comma 1, lett. g), che ha sostituito l'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Previsione che, entro il 31 maggio 2016, la Giunta regionale adotta i Piani Paesistici Esecutivi di ambito (PPE) di cui all'art. 11 della legge regionale n. 24 del 1989 - Previsione che nelle more sono consentiti interventi edilizi a valore strategico finalizzati alla ripresa del turismo - Ricorso del Governo -Denunciata mancata previsione del coinvolgimento degli organi ministeriali competenti - Contrasto con il Codice dei beni culturali e ambientali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 17, che ha introdotto l'art. 14-ter alla legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Disciplina transitoria - Previsione che i procedimenti già avviati e per i quali non sono stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le nuove disposizioni - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di una sorta di condono edilizio, stante la legittimazione ex post di interventi illecitamente realizzati nella vigenza della precedente legge regionale, in deroga alle distanze minime stabilite dalle norme statali.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

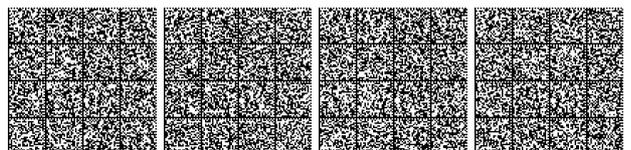
Pag. 1

N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) del 16 luglio 2015.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato - Disciplina contenuta nel Regolamento del Senato della Repubblica - Attribuzione al Senato stesso (Commissione contenziosa in primo grado e Consiglio di garanzia in grado di appello) dell'autodichia sui propri dipendenti - Ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite civili contro il Senato della Repubblica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata preclusione per una categoria di cittadini dell'accesso alla tutela giurisdizionale - Lesione del diritto di agire in giudizio e del diritto di difesa - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali - Violazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio davanti ad un giudice terzo ed imparziale - Violazione del diritto a ricorrere in cassazione contro le sentenze per violazione di legge - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti ed i provvedimenti della pubblica amministrazione - Riferimenti alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 (Savino e altri c. Italia) e alle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 238 del 2014 - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza al Senato della Repubblica di deliberare gli artt. 72-84 del Titolo II (Contenzioso) del T.U. delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato della Repubblica nelle parti seguenti: a) in via principale nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato; b) in via subordinata, nella parte in cui non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge.

- Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, artt. 72-84.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, comma secondo (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria), 108, comma secondo, e 111, commi primo, secondo e settimo.

Pag. 5



N. 5. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 giugno 2014

Corte dei conti - Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali in relazione all'esercizio 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato - Denunciato esercizio del potere di controllo su singole voci di spese sulla base di criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge - Carezza di potere - Indebita sovrapposizione rispetto ai controlli interni previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità - Interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale, con pregiudizio dell'autonomia garantita ad esso e ai suoi gruppi consiliari - Violazione dell'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria della Regione - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la gravata delibera e, per l'effetto, di annullare la medesima, nonché gli atti presupposti e quelli eventualmente adottati medio tempore.

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto del 22 aprile 2015, n. 227.
- Costituzione, artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto, artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Pag. 19

N. 143. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 15 ottobre 2014.

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa - Applicabilità di tale previsione anche nel caso di appello dichiarato improcedibile ai sensi dell'art. 348, comma secondo, c.p.c., per mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza e alla successiva di cui gli è stata data comunicazione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo (e conseguente estinzione del processo) di cui agli artt. 309 e 181 c.p.c., applicabili in appello in caso di mancata comparizione ad udienze successive alla prima - Irrazionalità - Violazione del principio di proporzionalità delle imposizioni tributarie alla capacità contributiva.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art 13, comma 1-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 29

N. 144. Ordinanza del Consiglio di Stato del 29 aprile 2015.

Impiego pubblico - Avvocati dello Stato - Trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento - Riduzione fino al 31 ottobre 2014 o fino alla scadenza se prevista in data anteriore - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e incidenza sul legittimo affidamento - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.



In via subordinata:

Impiego pubblico - Avvocati dello Stato - Trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento - Riduzione fino al 31 ottobre 2014 o fino alla scadenza se prevista in data anteriore - Trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015 come stabilito per i magistrati - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai magistrati - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97. Pag. 31

N. 145. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 27 marzo 2015.

Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS, in servizio presso l'ufficio IVCA (Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali) alla data del 31 maggio 2012, prima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali e poi alla Struttura presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 40

N. 146. Ordinanza della Corte dei conti del 16 marzo 2015.

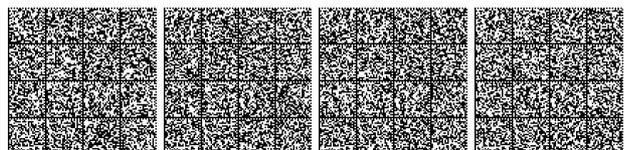
Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Rettifica in ogni momento da parte degli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Mancata previsione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 3 maggio 1967, n. 315, art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 204 e 205.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 48

N. 147. Ordinanza della Corte dei conti del 17 marzo 2015

Previdenza e assistenza - Cumulo tra pensione e reddito di lavoro - Applicabilità del cumulo integrale in caso di cumulo tra pensione privilegiata ordinaria diretta ex art. 67, comma 4, del d.P.R. n. 1092/1973 - Mancata previsione in ragione della equiparazione della pensione privilegiata alla pensione di invalidità - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriorato trattamento del titolare di pensione privilegiata rispetto al titolare di pensione di anzianità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 72, comma 2; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 19.
- Costituzione, art. 3. Pag. 57



N. 148. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l’Abruzzo del 7 febbraio 2015.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano - Disposizioni sui magistrati e sul personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi, sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali degli uffici giudiziari soppressi, sulla polizia giudiziaria degli uffici soppressi, sull’edilizia giudiziaria degli edifici soppressi - Disposizioni transitorie - Clausola di invarianza - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, artt. 1, 2, 3, 4 (limitatamente all’inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano), 5, 6, 7, 8 e 9; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 5-bis.....

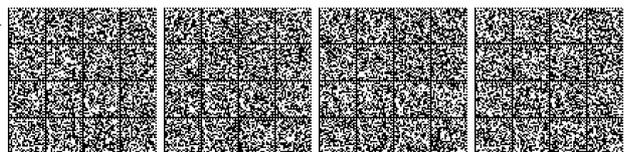
Pag. 65

N. 149. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria del 20 marzo 2015.

Elezioni - Norme della Regione Calabria - Norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Adozione, da parte di organo legislativo in regime di prorogatio, di norme soppresorie di precedente norma regionale che faceva salva l’applicazione dell’art. 5, comma 1, secondo periodo, della legge costituzionale n. 1/1999 (che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto) - Violazione del principio statutario della non pienezza dei poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, riguardo alla stabilità della legislazione elettorale.

- Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, art. 1, comma 1, lett. a), modificativa della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1.
- Costituzione, artt. 123, primo comma, e 117, primo comma; Statuto della Regione Calabria, art. 18, comma 2; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

Pag. 71





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 19 giugno 2015

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Possibilità di ampliamento di edifici esistenti e in costruzione in sopraelevazione, contiguità o all'interno di un diverso lotto, anche se assoggettato ad una diversa destinazione di zona, purché adiacente a quello da ampliare - Previsione che gli ampliamenti in sopraelevazione non costituiscono nuova costruzione ai fini del calcolo delle distanze tra edifici e ai fini dell'osservanza delle fasce di rispetto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 2, comma 1, lett. g), che ha sostituito l'art. 2, comma 5, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 2.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Possibilità di ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali - Possibilità della non osservanza dei limiti massimi di altezza dei fabbricati e dei limiti minimi di distanza degli edifici tra loro e degli stessi edifici dai confini - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 2, comma 1, lett. i), che ha sostituito l'art. 2, comma 8, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Previsione che gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici con la stessa sagoma del demolito e sulla medesima area di sedime non configurano la fattispecie di nuova costruzione al fine del calcolo delle distanze tra edifici, così come gli interventi di ricostruzione in luogo di un manufatto demolito, sulle aree prospicienti le strade pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle distanze tra edifici.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 4, comma 1, lett. g), che ha sostituito l'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Previsione che, entro il 31 maggio 2016, la Giunta regionale adotta i Piani Paesistici Esecutivi di ambito (PPE) di cui all'art. 11 della legge regionale n. 24 del 1989 - Previsione che nelle more sono consentiti interventi edilizi a valore strategico finalizzati alla ripresa del turismo - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione del coinvolgimento degli organi ministeriali competenti - Contrasto con il Codice dei beni culturali e ambientali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 17, che ha introdotto l'art. 14-ter alla legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piano casa - Disciplina transitoria - Previsione che i procedimenti già avviati e per i quali non sono stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le nuove disposizioni - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di una sorta di condono edilizio, stante la legittimazione ex post di interventi illecitamente realizzati nella vigenza della precedente legge regionale, in deroga alle distanze minime stabilite dalle norme statali.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, art. 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica, resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 2, comma 1 lettere g) e i) - 4, comma 1 lettera g) - 17 - 18, comma 2, della legge regionale 14 aprile 2015 n. 7, avente ad oggetto «Disposizioni modificative della Legge regionale 11 dicembre 2009 n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», pubblicata sul BUR n. 9 del 16 aprile 2015.

La Regione Molise ha approvato ed emanato la legge 11/2015 con cui, in modifica della propria precedente Legge n. 30/2009, ha dettato nuove disposizioni in materia urbanistica ed edilizia.

Senonché non tutte le norme di cui alla nuova legge si presentano legittime sotto il profilo costituzionale, perché indebitamente invadenti sia la competenza legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, sia la medesima competenza statale di natura concorrente che detta i principi fondamentali nelle materie del governo del territorio e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Per tale ragione, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve impugnare la Legge regionale in questione, deducendo i seguenti vizi di illegittimità costituzionale.

1) Illegittimità dell'articolo 2, comma 1, lettera g) della Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e comma 3 della Costituzione.

L'articolo 2, comma 1, lettera g) della Legge Regionale 7/2015 ha sostituito l'articolo 2, comma 5, della Legge regionale n. 30/2009 che, al fine di migliorare la condizione abitativa, consente in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali una serie di interventi principalmente consistenti nell'ampliamento, eventualmente con ulteriore premialità, degli edifici esistenti e in costruzione.

In forza della nuova norma, l'ampliamento in questione può essere realizzato in sopraelevazione, contiguità o all'interno di un diverso lotto, anche se assoggettato dallo strumento urbanistico ad una differente destinazione di zona, purché adiacente a quello da ampliare. E soprattutto, gli ampliamenti in sopraelevazione non costituiscono nuova costruzione ai fini del calcolo delle distanze tra edifici - ivi comprese quelle previste dall'art. 9 del DM 1444/1968 — e ai fini dell'osservanza delle fasce di rispetto.

Ora, come è noto, la materia delle distanze tra edifici rientra nell'ordinamento civile (art. 873 del codice civile) e come tale la sua disciplina è demandata dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Competenza che lo Stato ha esercitato con il DM 1444/1968 e con l'art. 2 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), come di recente modificato.

Ed è noto che laddove esiste una competenza esclusiva dello Stato, alle regioni è inibito dettare disposizioni legislative proprie, anche se di mera natura riproduttiva.

È vero che la giurisprudenza costituzionale ha dettato un'interpretazione moderata di tale riserva sulla considerazione che le distanze tra edifici interessano non solo il diritto di proprietà (e quindi l'ordinamento civile) di esclusiva competenza statale, ma anche il governo del territorio che può essere regolato in via concorrente anche dalla regioni; ed è quindi vero che sulla base di tale concorso di interessi pubblici alle regioni è consentito pure derogare alla regola statale quando si debbano perseguire esigenze di carattere urbanistico destinate ad assicurare un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio.

Tuttavia, nel caso di specie l'intervento legislativo regionale — che nella parte in cui non considera nuove costruzioni gli ampliamenti in sopraelevazione è pure derogatorio alle norme statali — è di tale generalità e genericità da non rientrare nel limite di costituzionalità dettato dalla giurisprudenza costituzionale, non potendosi ritenere riferito né ad una zona determinata del territorio né ad una qualche particolare esigenza di unitarietà ed omogeneità di assetto.



In sostanza, la nuova disciplina regionale incidente sulle distanze tra edifici, sia nella parte in cui recepisce la regola statale sia nella parte in cui da quella si discosta, è suscettibile di essere applicata sempre e dappertutto, e non invece solo dove particolari necessità di carattere urbanistico lo richiedano.

Si tratta quindi di una mera agevolazione edilizia riguardante anche il diritto di proprietà ed i suoi limiti, e non di una norma sul governo (eccezionale) del territorio.

In questi termini, la norma regionale deve essere annullata in quanto indebitamente invasiva della esclusiva competenza statale e quindi costituzionalmente illegittima.

2) Illegittimità dell'articolo 2, comma 1, lettera i) della Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e comma 3 della Costituzione.

Per le stesse ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera i) della Legge Regionale 7/2015.

Questa norma ha sostituito l'articolo 2, comma 8, della Legge regionale n. 30/2009 e, consentendo ampliamenti agli edifici esistenti e in costruzione in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, permette altresì la non osservanza dei limiti massimi di altezza dei fabbricati e dei limiti minimi di distanza degli edifici tra loro e degli stessi edifici dai confini.

Anche a questo proposito è necessario richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha affermato l'appartenenza della materia delle distanze fra edifici all'ordinamento civile e quindi alla esclusiva competenza legislativa dello Stato (Corte Cost. 21 maggio 2014 n. 134; Corte Cost. 16 gennaio 2013 n. 6; Corte Cost. 7 maggio 2012 n. 114; Corte Cost. 15 maggio 2005 n. 232).

E quindi rispetto a questo principio la norma regionale che qui si censura è chiaramente invasiva della sfera di potere legislativo statale, in quanto la disciplina delle distanze in essa contenuta si limita ad uniformarsi alla regola del codice civile (e sarebbe comunque illegittima perché ripetitiva), ma ignora del tutto la regola molto più articolata e differenziata contenuta nell'art. 9 del DM 1444/1968.

Anche in questo caso non può soccorrere la facoltà derogatoria ammessa dalla ricordata giurisprudenza costituzionale, perché anche qui la norma regionale ha un contenuto ed una portata così generici e generalizzati da ignorare quei presupposti di specificità nell'assetto del territorio e di esigenze di omogeneità che potrebbero consentire una disciplina regionale delle distanze diversa da quella statale, ma giustificata da ragioni di interesse pubblico imposte alla politica urbanistica dal particolare governo del territorio.

In sostanza, in base alla norma regionale che qui si censura (ed a quella già censurata con il precedente motivo di ricorso) la deroga alla disciplina statale in tema di distanze tra edifici è destinata ad operare sempre e dappertutto, e non invece soltanto laddove vi siano specifiche necessità legate al territorio, a quel particolare territorio, con quelle particolari caratteristiche dettate da ragioni naturali e storiche (Corte Cost. 134 /2014).

Per tali ragioni, anche la norma oggetto del presente motivo di censura contrasta con l'art. 117, comma 2 lettera l), e comma 3 della Costituzione ed è pertanto illegittima.

3) Illegittimità dell'articolo 4, comma 1, lettera g) della Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e comma 3 della Costituzione.

Uguali ragioni di incostituzionalità vanno dedotti nei confronti dell'art. 4, comma 1, lettera g) della Legge Regionale 7/2015, che ha sostituito l'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo della Legge Regionale n. 30/2009.

In forza della novella legislativa, la disciplina regionale prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici con la stessa sagoma del demolito e sulla medesima area di sedime non configura la fattispecie di nuova costruzione al fine del calcolo delle distanze tra edifici anche con riferimento a quelle disciplinate dal DM 1444/1968 o al fine dell'osservanza delle fasce di rispetto.

Analogamente, non è considerata nuova costruzione ai fini del rispetto dei limiti di distanza da altri edifici o delle fasce di rispetto secondo il DM 1444/1968 quella ricostruita (anche con sopraelevazione) in luogo di un manufatto demolito, sulle aree prospicienti le strade pubbliche

Anche questa norma viene ad incidere su una materia — appunto, la distanza tra gli edifici e le fasce di rispetto — che rientra nella disciplina civilistica e quindi nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Disciplina che, per quanto attiene alla sua forza imperativa, non può essere vanificata o derogata sulla base di una particolare finzione che equipara una nuova costruzione (quella *ex novo* realizzata in luogo di quella demolita) alla vecchia costruzione.

La norma regionale, in sostanza, per eludere la disciplina statale in tema di limiti minimi di distanze e di fasce di rispetto, considera un edificio demolito e ricostruito come se non fosse mai stato demolito. Il che appare ancor più anomalo ove si osservi che tale equiparazione trasforma il nuovo in vecchio pure in presenza di sopraelevazioni, ossia



di interventi che alterano l'immagine e la forma dei manufatti, rendendo impossibile ragionare in termini persino di identità fisica.

Il che, come s'è detto, non è ammissibile in presenza di una materia sulla quale lo Stato ha signoria legislativa esclusiva.

Né è ammissibile pur considerando quegli spazi di potere legislativo concorrente che la giurisprudenza costituzionale riconosce alla norma regionale in funzione derogatoria, perché — ribadendo anche in questo caso quanto sopra rilevato — la disciplina regionale è di tale generalità e genericità da apparire incompatibile con quelle ragioni di specificità territoriale che, secondo la Corte costituzionale, pur potrebbero legittimare una motivazione urbanistica esigente una regola diversa da quella statale. La norma oggetto del presente motivo di censura, pertanto, è indebitamente invasiva della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e, in carenza dei presupposti per un legittimo esercizio di un potere legislativo concorrente con carattere derogatorio, deve essere considerata costituzionalmente illegittima.

4) Illegittimità dell'articolo 17 della Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

L'articolo 17 della Legge Regionale 7/2015 ha inserito nella Legge Regionale n. 30/2009 una nuova norma, l'articolo 14-ter, che prevede che entro il 31 maggio 2016 la Giunta Regionale adotti i Piani Paesistici Esecutivi di ambito (PPE) di cui all'art. 11 della Legge Regionale 24/1989. Nelle more, fermo restando l'obbligo di richiedere l'autorizzazione di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, nelle zone sottoposte a vincolo paesistico sono comunque consentiti interventi edilizi a valore strategico finalizzati alla ripresa del turismo e ad incrementare la competitività del sistema di offerta nelle aree a forte attrazione turistico-ricettiva.

Ora, come noto, la tutela del paesaggio appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

I Piani Paesistici Esecutivi di Ambito menzionati dalla norma qui censurata sono strumenti di pianificazione previsti e disciplinati da una normativa regionale risalente al 1989, che non tiene conto — né potrebbe — delle norme statali in tema di pianificazione paesaggistica intervenute successivamente, ed in particolare necessariamente ignora le disposizioni del Codice dei Beni Culturali ed Ambientali introdotte nel 2004.

In particolare, quella normativa regionale non contempla l'indispensabile ed irrinunciabile coinvolgimento degli organi ministeriali competenti nella formazione degli strumenti di pianificazione paesaggistica e nell'adeguamento ad essi degli altri strumenti urbanistici sotto ordinati secondo le modalità di co-pianificazione ed i rapporti di gerarchia previsti dagli articoli 135 e 143 del decreto legislativo 42/2004.

Le disposizioni statali del Codice dei Beni Culturali ed Ambientali sono richiamate solo per quanto riguarda l'autorizzazione paesistica necessaria alla realizzazione degli interventi edilizi a valore strategico nelle zone sottoposte a vincolo nelle more della adozione dei Piani Paesistici Esecutivi, ma non per quanto attiene alla adozione vera e propria dei PPE stessi che, puramente e semplicemente rinviati alle disposizioni che originariamente li prevedono, sono così sottratti alla co pianificazione dello Stato prevista dal Codice.

Per tale ragione, la norma regionale qui censurata — in quanto interviene in materia demandata alla esclusiva competenza legislativa dello Stato e non tiene in debito conto le norme con cui lo stato tale competenza ha esercitato — viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione ed è costituzionalmente illegittima.

5) Illegittimità dell'articolo 18, comma 2, della Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e comma 3 della Costituzione.

L'articolo 18 della Legge Regionale n. 7/2015 detta le disposizioni transitorie all'entrata in vigore della legge stessa.

Il secondo comma di tale articolo prevede che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della legge stessa.

L'applicazione di questa disposizione comporta che gli interventi già realizzati sotto l'impero della vecchia legge regionale che non consentiva deroghe ai limiti di distanza tra edifici, e quindi in indebita violazione delle norme statali stabilite dal DM 1444/1968, possano legittimamente usufruire delle nuove disposizioni, sanando così l'illiceità realizzativa già compiuta.

E tale sanatoria sarebbe collegata non ad un dato storico o comportamentale, ma al fatto — meramente amministrativo — del mancato versamento degli oneri concessori.

Si tratterebbe quindi di una sorta di condono edilizio, del tutto inammissibile ad opera di una fonte legislativa regionale, in violazione dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia (Corte Cost. 225/2012; Corte Cost. 290/2009).

Pertanto, la norma deve essere considerata costituzionalmente illegittima.



P.Q.M.

Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa;

Conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della Legge regionale Molise n. 7/2015 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere l) e s) e comma 3, della Costituzione.

Roma, 12 giugno 2015

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

15C00257

N. 1

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 16 luglio 2015

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato - Disciplina contenuta nel Regolamento del Senato della Repubblica - Attribuzione al Senato stesso (Commissione contenziosa in primo grado e Consiglio di garanzia in grado di appello) dell'autodichia sui propri dipendenti - Ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Unite civili contro il Senato della Repubblica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificata preclusione per una categoria di cittadini dell'accesso alla tutela giurisdizionale - Lesione del diritto di agire in giudizio e del diritto di difesa - Violazione del divieto di istituzione di giudici speciali - Violazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio davanti ad un giudice terzo ed imparziale - Violazione del diritto a ricorrere in cassazione contro le sentenze per violazione di legge - Contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti ed i provvedimenti della pubblica amministrazione - Riferimenti alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 (*Savino e altri c. Italia*) e alle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 e 238 del 2014 - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza al Senato della Repubblica di deliberare gli artt. 72-84 del Titolo II (Contenzioso) del T.U. delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato della Repubblica nelle parti seguenti: a) in via principale nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato; b) in via subordinata, nella parte in cui non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge.

- Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, artt. 72-84.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, comma secondo (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria), 108, comma secondo, e 111, commi primo, secondo e settimo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli illustrissimi signori magistrati:

dott. Luigi Antonio Rovelli - Primo Presidente f.f.;
dott. Maria Gabriella Luccioli - Presidente Sezione;
dott. Salvatore Di Palma - Consigliere;
dott. Giovanni Amoroso - Consigliere;
dott. Aurelio Cappabianca - Consigliere;
dott. Vittorio Nobile - Relatore consigliere;



dott. Angelo Spirito - Consigliere;
dott. Adelaide Amendola - Consigliere;
dott. Alberto Giusti - Consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 15041-2012 proposto da:

Lorenzoni Piero, elettivamente domiciliato in Roma, via F. Paulucci De' Calboli, 9, presso lo studio dell'avvocato Aldo Sandulli, che lo rappresenta e difende, per procura speciale del notaio dott. Tommaso Belli di Roma, rep. 28528 del 15 luglio 2013, in atti;

ricorrente contro:

Senato della Repubblica, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

controricorrente:

avverso la decisione n. 141/2011 del Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica, depositata il 29 settembre 2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18 novembre 2014 dal Consigliere Dott. Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli, Federico Basilica dell'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Umberto Apice, che ha concluso per il dichiarare ammissibile il ricorso ex art. 111 della Costituzione, in subordine sollevare il conflitto di attribuzione.

RITENUTO IN FATTO

1. Il geometra Piero Lorenzoni - facente parte del personale di ruolo del Senato della Repubblica con qualifica di coadiutore, in servizio dal 1985, dapprima presso l'Ufficio dell'Economato e poi dal 2003 al 2004 presso l'Ufficio tecnico del Servizio dell'Amministrazione e del Patrimonio, dal quale veniva alla fine del 2004 trasferito presso il Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale - chiedeva all'Amministrazione del Senato in data 2 novembre 2004 il riconoscimento di aver svolto mansioni superiori alla sua qualifica dal 1990 al 2003; contestualmente impugnava il trasferimento da ultimo comunicatogli in quanto immotivato e chiedeva l'attribuzione di mansioni pari a quelle in precedenza svolte.

A fronte del silenzio dell'Amministrazione, proponeva ricorso alla Commissione contenziosa, reiterando le suddette richieste e domandando altresì il risarcimento del danno biologico alla persona e quello alla professionalità ed alla dignità, che asseriva di aver subito a causa del mutamento di mansioni e, da ultimo, del trasferimento.

Con decisione n. 282 del 1° marzo 2006 la Commissione contenziosa accoglieva il ricorso riconoscendo il diritto del ricorrente ad essere titolare di unità operativa ed a fruire del relativo trattamento, condannando l'Amministrazione a provvedervi. Con decisione n. 111 del 22 dicembre 2006 il Consiglio di Garanzia respingeva il ricorso in appello proposto dall'Amministrazione.

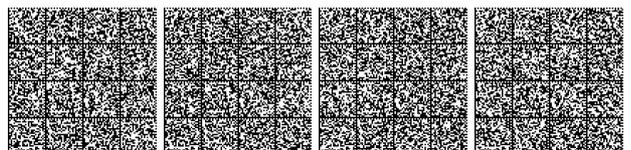
Nelle more del procedimento d'appello, con provvedimento del Segretario generale del Senato veniva attribuito al ricorrente l'incarico di responsabile dell'Unità operativa Segreteria dell'archivio storico.

Il ricorrente impugnava il nuovo provvedimento, ritenendolo illegittimo in ragione dell'inadeguatezza delle mansioni assegnategli rispetto a quelle riconosciute dalla Commissione contenziosa, e proponeva ricorso (ric. n. 712) per l'ottemperanza della prima decisione della Commissione contenziosa, passata ormai in giudicato.

Con decisione n. 403 del 28 luglio 2010, resa esecutiva il 30 luglio 2010 con decreto del Presidente del Senato, la Commissione contenziosa accoglieva il ricorso in ottemperanza, ritenendo che nel caso di specie l'attribuzione della titolarità di un'unità operativa non avesse il carattere di temporaneità che connotava l'istituto in via generale e l'Amministrazione del Senato avrebbe dovuto motivare la revoca dell'incarico fornendo le ragioni giustificatrici del provvedimento adottato.

L'Amministrazione ricorreva in appello.

Nel frattempo un ulteriore ricorso (ric. n. 752) veniva proposto dal ricorrente che lamentava la decurtazione del trattamento economico corrisposto dall'Amministrazione, essendo stata revocata la corresponsione dell'indennità spettante per l'incarico di responsabile di unità operativa.



Inoltre il ricorrente, che in data 8 maggio 2009 veniva trasferito al Servizio informatico, impugnava con ricorso (ric. n. 775) anche il nuovo trasferimento.

Tali due ultimi ricorsi venivano respinti dalla Commissione contenziosa con decisioni n. 405 del 13 luglio 2010 e n. 407 del 13 maggio 2010, ritenendo in particolare che l'incarico al Lorenzoni non era stato oggetto di revoca, bensì era giunto alla sua naturale scadenza.

Il ricorrente interponeva appello.

Con decisione n. 141 del 21 luglio - 29 settembre 2011, resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato del 5 ottobre 2011 e comunicata al ricorrente il 10 ottobre 2011, il Consiglio di Garanzia, pronunciandosi su tutte le impugnazioni proposte, accoglieva il ricorso in appello dell'Amministrazione nel procedimento di ottemperanza e rigettava i ricorsi in appello del ricorrente. Riteneva, in particolare, il Consiglio di garanzia che le valutazioni circa la professionalità del ricorrente costituivano scelta discrezionale dell'Amministrazione non sindacabile nella sede contenziosa.

2. Con ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., il ricorrente chiede a questa Corte la cassazione della decisione n. 141 del 2011 del Consiglio di Garanzia.

Afferma il ricorrente che la decisione è espressione dell'istituto dell'autodichia del Senato, che si pone in contrasto con gli artt. 3, 24, 113, 108, secondo comma, 102, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, anche per l'assenza di terzietà degli organi di autodichia in ragione della circostanza che vede i loro componenti essere designati da parte del Presidente del Senato e l'esecutività delle loro decisioni essere condizionata all'emissione di un decreto del Presidente del Senato su richiesta del Segretario generale del Senato.

Deduce ancora il ricorrente che il ricorso per cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost. è ammissibile a seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, Savino, che ha qualificato gli organi di autodichia della Camera quali organi giurisdizionali.

Nel merito, il ricorrente lamenta il vizio di omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia, per non avere il Consiglio di garanzia motivato sulla lamentata violazione dell'obbligo dell'Amministrazione di allegare la giusta causa della revoca dell'incarico di titolare di unità operativa (obbligo derivante dall'art. 3 legge n. 21 del 1990, dall'art. 4 del testo unico del Senato e, nello specifico, dalla sentenza resa su ricorso in ottemperanza dalla Commissione contenziosa).

Il Senato della Repubblica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha resistito con controricorso deducendo l'inammissibilità del ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost., l'inammissibilità del primo motivo di ricorso per inderogabilità dell'autodichia e l'infondatezza delle censure di costituzionalità, in quanto nel procedimento innanzi agli organi di autodichia vi è completa distinzione tra chi adotta i provvedimenti amministrativi (il Consiglio di Presidenza) e chi decide sull'eventuale contenzioso relativo (la Commissione contenziosa in primo grado ed il Consiglio di Garanzia in grado d'appello); ha dedotto infine l'infondatezza del ricorso nel merito, trattandosi di pretese derivanti da un incarico (di titolarità di unità operativa) non già revocato al ricorrente, ma venuto a naturale scadenza, e, dall'altro lato, di attribuzione di mansioni al ricorrente corrispondenti alla qualifica di appartenenza sicché nessun demansionamento vi era stato.

3. Inizialmente le Sezioni Unite di questa Corte, chiamate a decidere il ricorso, hanno, con ordinanza n. 10400 del 12 febbraio - 6 maggio 2013, dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, e successive modifiche, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, Cost.. Hanno quindi sospeso il giudizio e disposto latrasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

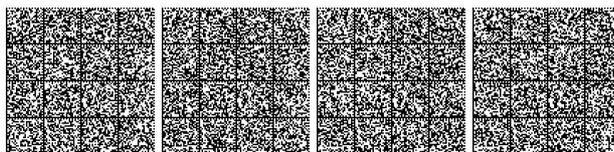
Con sentenza n. 120 del 9 maggio 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile tale questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Corte.

4. Fissata nuovamente l'udienza di trattazione del ricorso, entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

In particolare il ricorrente, muovendo da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza n. 120 del 2014 secondo cui la questione potrebbe da luogo ad un conflitto tra poteri dello Stato nei confronti del Senato, ha ribadito che la tutela giurisdizionale dei dipendenti del Senato non può più essere compressa dall'autodichia di quest'ultimo.

L'Avvocatura dello Stato per il Senato si è opposta deducendo in particolare che non sussistono i presupposti per sollevare il conflitto tra poteri dello Stato, potendo semmai ritenersi ammissibile il ricorso straordinario ex art. 111, settimo comma, Cost. quale proposto dal ricorrente nei confronti dell'impugnata decisione del Consiglio di garanzia.

Il Procuratore Generale ha concluso ritenendo in via principale ammissibile il ricorso ed in via subordinata chiedendo che questa Corte sollevi conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti del Senato.



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso - articolato in due motivi, con cui il ricorrente lamenta, in via preliminare, che la prevista autodichia del Senato comprime il suo diritto alla tutela giurisdizionale con violazione dell'art. 24 Cost., oltre che degli artt. 3, 102, secondo comma, 108, secondo comma, 111 e 113 Cost. (primo motivo) e, nel merito, che numerose norme regolamentari del Senato sarebbero state violate dal Consiglio di garanzia, in particolare nella parte in cui quest'ultimo ha ritenuto atto pienamente discrezionale dell'Amministrazione la mancata conferma dell'incarico di titolare dell'unità operativa (secondo motivo) - pone innanzi tutto, con diffuse argomentazioni, una preliminare questione di ammissibilità dell'esperito rimedio impugnatorio del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. e dell'art. 360, quarto comma, c.p.c. ove abbia ad oggetto una decisione del Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica; questione sulla quale in vero questa Corte si è già pronunciata seppur al fine di motivare l'incidente di costituzionalità sollevato nel presente giudizio con la menzionata ordinanza n. 10400 del 12 febbraio - 6 maggio 2013.

Ha ritenuto questa Corte che l'art. 12 del Regolamento del Senato 17 febbraio 1971 - che prevede che il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, approva i regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti - è stato sempre interpretato nel senso della attribuzione al Senato della autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato, datrice di lavoro, con conseguente esclusione della giurisdizione di qualsiasi giudice esterno sulle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti; sicché inammissibile sarebbe il ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. proposto dal Lorenzoni, come già ritenuto in passato da questa Corte in fattispecie analoghe dove veniva in rilievo il cit. art. 12 del Regolamento del Senato (Cass., sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267; e prima ancora Cass., sez. un., 23 aprile 1986, n. 2861, pronunciata nel giudizio in cui questa stessa Corte, a sezioni unite, aveva sollevato analoga questione incidentale di legittimità costituzionale ord. n. 134 del 23 marzo 1981 - dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 1985).

2. Dopo la restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale che con la menzionata sentenza n. 120 del 9 maggio 2014 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata da queste Sezioni Unite, la questione va ora riesaminata soprattutto ed essenzialmente alla luce di tale pronuncia, che in un certo qual senso traccia la direttrice dei possibili sviluppi successivi della controversia.

3. Va innanzi tutto identificata la fattispecie di autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato e delle norme subregolamentari che la prevedono.

Benché in Costituzione una vera e propria autodichia sia contemplata testualmente, in altra materia, solo dall'art. 66 Cost. che prevede che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, in realtà è opinione condivisa, che trova anche riscontro nella cit. giurisprudenza di questa Corte, quella che fa discendere dall'autonomia normativa riconosciuta alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost., che prevede che esse adottano il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei loro componenti, anche la possibilità che tale normativa regolamentare preveda un procedimento di composizione delle liti che possano sorgere tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato.

In realtà il principio di autodichia, intesa come giurisdizione domestica escludente ogni altra giurisdizione ed anche il sindacato di legittimità di questa Corte di cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost., per le controversie tra personale dipendente ed Amministrazione del Senato è contenuto nel "Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica", nel quale è rifinito l'originario "Regolamento degli uffici e del personale", approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 18 dicembre 1987 ed emanato con decreto del Presidente del Senato del 1° febbraio 1988, n. 6314. Secondo quanto disposto dal suddetto T.U. (art. 72, comma 8) la Commissione contenziosa decide in primo grado i ricorsi dei dipendenti del Senato e dei candidati alle prove concorsuali; essa si compone di tre senatori, un consigliere parlamentare ed un dipendente, nominati all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del Senato; i suddetti senatori devono essere esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro e devono avere uno dei seguenti requisiti (art. 85-bis): magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative; professore universitario, ordinario o associato, in materie giuridiche, anche a riposo; avvocato dello Stato, anche a riposo; avvocato del libero foro. Non possono far parte della Commissione i componenti del Consiglio di Presidenza, i componenti del Consiglio dell'Amministrazione, del Consiglio di garanzia e del Consiglio di disciplina, i dipendenti assegnati al Servizio del Personale, nonché agli Uffici di segreteria della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia (art. 72, comma 13).

L'organo di appello è il Consiglio di garanzia (art. 75) che è un collegio di cinque senatori con i requisiti di cui all'art. 85-bis. I componenti, tra i quali vengono eletti il Presidente ed il vice Presidente, durano in carica tutta la legislatura; essi non sono immediatamente confermabili salvo i componenti supplenti che non siano stati mai chiamati a



prendere parte, nella legislatura precedente, alle riunioni del Consiglio. L'incarico è incompatibile con quello di membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa e del Consiglio di disciplina.

Il cit. art. 85-*bis* - introdotto con decreto del Presidente del Senato del 1° marzo 2006 (recante modifiche al testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, in materia di contenzioso), in Gazzetta Ufficiale n. 57 del 9 marzo 2006 - ha previsto che i senatori componenti della Commissione contenziosa e i componenti del Consiglio di garanzia sono nominati dal Presidente del Senato tra i senatori in carica esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro, che abbiano uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative; professore ordinario o associato d'università in materie giuridiche, anche a riposo; avvocato dello Stato, anche a riposo; avvocato del libero foro.

La disciplina del procedimento innanzi al Consiglio di garanzia è prevista segnatamente dall'art. 76.

In particolare la deliberazione del consiglio di presidenza del Senato del 5 dicembre 2005 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 294 del 19 dicembre 2005) parla espressamente di "Organi di autodichia del Senato" istituiti con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 18 dicembre 1987 con riferimento alla Commissione contenziosa (chiamata a decidere in primo grado il contenzioso promosso dal personale dipendente) e del Consiglio di Garanzia (che decide in grado d'appello) e segnatamente contempla una sorta di "prorogatio" nella successione di una legislatura ad un'altra. L'art. 4 infatti prevede che al fine di garantire la necessaria continuità della tutela giurisdizionale, i componenti della Commissione contenziosa e del Consiglio di Garanzia del Senato esercitano le loro funzioni fino alla nomina, a inizio di legislatura, degli Organi di autodichia ai sensi dell'art. 72, comma 8, e dell'art. 75, comma 2, del citato testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione.

La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014 riconosce che la citata normativa regolamentare "secondo un'antica tradizione interpretativa" attribuisce al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti.

La conferma nella giurisprudenza costituzionale si ha anche nell'affermazione che la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare non attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).

Tale riconosciuta autodichia preclude la possibilità del ricorso straordinario per cassazione. Le pronunce rese in grado d'appello dal Consiglio di garanzia - qual è quella attualmente impugnata dall'odierno ricorrente - non sono ricorribili per cassazione ((Cass., sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267, e 23 aprile 1986, n. 2861, cit.); è solo possibile l'impugnazione per revocazione con ricorso proposto alla stessa Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 83 del cit. Testo unico, seppur "nei casi, nei modi e nei termini previsti dagli articoli 395 e 306 del codice di procedura civile".

Si tratta quindi, in sintesi, di un sistema tutto interno di risoluzione del contenzioso del personale dipendente dell'Amministrazione del Senato che non consente la tutela giurisdizionale ordinaria in generale, né quella in particolare costituita dal ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost..

4. Da quanto sopra osservato sul fondamento legale dell'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato consegue che il dato positivo di partenza, da cui muovere, è l'esistenza di una forma di autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del personale che è chiusa ad ogni forma di tutela giurisdizionale comune, vuoi innanzi al giudice ordinario vuoi innanzi al giudice amministrativo, nonché in particolare al sindacato di legittimità di questa Corte quale previsto in generale dall'art. 111, settimo comma, Cost. contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali.

Tale fattispecie di autodichia non ha un fondamento costituzionale diretto perché non è espressamente prevista né in Costituzione né in norme di rango costituzionale, e neppure nel Regolamento di cui all'art. 64, primo comma, Cost., a differenza - come già rilevato - dell'autodichia in materia di titoli di ammissione dei componenti delle Camere e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità; la quale autodichia, per essere direttamente prevista dall'art. 66 Cost., ha fondamento e rango costituzionale.

Invece la base legale che legittima l'autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato è di natura derivata, perché prevista dalla normativa subprimaria regolamentare del Senato (la sent. n. 120 del 2014 parla in proposito di "norme sub-regolamentari" a fronte delle "norme regolamentari"), e si rinviene nell'esercizio dell'autonomia normativa, la quale ha essa il suo fondamento costituzionale perché in generale riconosciuta alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost..



Il carattere derivato di questa forma di autodichia in materia di controversie di lavoro la colloca, nel sistema delle fonti, ad un livello sottordinato rispetto all'autodichia in materia di titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, la quale è invece equiordinata alla normativa di tale livello sicché (non già per quest'ultima, *ma*) per la prima può porsi un problema di possibile contrasto con la Costituzione o con altri parametri di costituzionalità. Ciò non significa che ipotizzare un contrasto tra disposizioni subregolamentari del Senato e la Costituzione schiuda la strada del sindacato incidentale di costituzionalità ad opera della Corte costituzionale. La giurisprudenza costituzionale - di cui si viene ora a dire - è ferma nell'escludere questa possibilità. Ma ciò attiene alle regole del giudizio costituzionale, sulle quali occorrerà tornare, e non già alla possibilità di raffronto della normativa regolamentare subprimaria del Senato con la Costituzione; raffronto che è sì possibile perché tale normativa regolamentare, anche se ad essa non possa riconoscersi forza e valore di legge ai sensi dell'art. 134 Cost., ha comunque natura normativa nel senso che appartiene al complesso edificio di norme che formano l'ordinamento della Repubblica, declinato secondo un modello gerarchizzato delle norme stesse con al vertice i principi fondamentali della Costituzione. Il cui carattere apicale, a conferma della articolazione gerarchizzata delle norme, è tale da resistere anche all'ingresso della normativa comunitaria o internazionale come da ultimo riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 238 del 2014).

Vi è quindi - con riferimento alle Camere - una fattispecie di autodichia in materia di valutazione dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità che è costituzionalmente garantita per essere prevista direttamente dall'art. 66 Cost., ed una fattispecie di autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato creata dalla normativa subregolamentare posta, come normativa derivata, in forza del potere regolamentare riconosciuto dall'art. 64, primo comma, Cost..

Si tratta pertanto di forme di autodichia di diverso rango, che peraltro non esauriscono le fattispecie dell'autodichia in generale perché è anche ipotizzabile - ed è positivamente riscontrabile - una forma di autodichia prevista da un ordinario atto, con forza di legge (tale ex art. 134 Cost.) quale è stata l'autodichia in materia di controversie di impiego dei magistrati della Corte dei conti - già prevista dagli artt. 3, primo comma, e 65 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, della cui censurabilità con incidente di costituzionalità la Corte costituzionale (sent. n. 135 del 1975) non ha dubitato, prima che tali disposizioni fossero abrogate - e qual è tuttora l'autodichia in materia di controversie del personale dipendente della Corte costituzionale (art. 14, terzo comma, della legge n. 87 del 1953), la quale però si ritiene avere una valenza speciale in quanto, in un certo senso, di rango costituzionale, avvalorata com'è dall'art. 1 della legge cost. n. 1 dello stesso anno (1953) che alla prima rinvia per la iniziale attuazione delle norme sul giudizio costituzionale e sul funzionamento della Corte.

Diversa ancora è la fattispecie dell'autodichia in materia di controversie del personale della Presidenza della Repubblica, per la quale un fondamento particolare, nonché modulato diacronicamente, è stato ritenuto da Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

Si è anche ipotizzato (dal Consiglio di Stato) che una forma di autodichia prevedesse il Regolamento interno del Consiglio provinciale di Trento, approvato con delibera consiliare 25 ottobre 1973, n. 7, che, censurato con questione incidentale di legittimità costituzionale, è stato ritenuto dalla Corte costituzionale atto non sindacabile ex art. 134, primo alinea, Cost. (sent. n. 288 del 1987).

Insomma in tutte queste ipotesi è ben rinvenibile la base legale dell'autodichia, ma non secondo un modello unitario, essendo di volta in volta diverso l'atto-fonte che la prevede: la Costituzione, un ordinario atto con forza di legge, un regolamento parlamentare, la normativa subregolamentare delle Camere; come anche differenziato è il livello di tutela - di rango costituzionale, o no - sottesa all'esercizio di queste forme di giurisdizione interna.

5. Con riferimento all'atto-fonte, si ha che mentre è censurabile, sollevando questione incidentale di costituzionalità, l'autodichia prevista dalla legge ordinaria - ossia da un atto con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost. - quale è stata la menzionata autodichia della Corte dei conti - invece l'autodichia espressa dal regolamento parlamentare che abbia fondamento costituzionale diretto (ex art. 66 Cost., o anche ex art. 72 Cost.) come anche quella che abbia solo un fondamento costituzionale indiretto (ex art. 64, primo comma Cost. e norme subregolamentari da esso derivate) non è censurabile sollevando questione incidentale di costituzionalità perché manca un atto con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost..

Né è ipotizzabile, con riferimento all'autodichia del Senato in esame, un dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 360 c.p.c. nella parte in cui non è ammissibile il ricorso straordinario ex art. 111, settimo comma, Cost. perché la ragione di inammissibilità del ricorso straordinario, quale è quello proposto dall'odierno ricorrente, non è nell'art. 360, ma nella disciplina regolamentare interna del Senato che ha forza normativa come riconosciuto dalla sent. n. 120 del 2014; quindi il giudice deve considerarla come attratta al quadro normativo di riferimento rilevante al fine della decisione della questione posta a questa Corte con il ricorso del ricorrente. Ed è questa normativa interna



del Senato - non già l'art. 360 c.p.c. - che sbarrata la via di accesso al ricorso straordinario come anche, più in generale, preclude la tutela giurisdizionale innanzi al giudice comune, sia esso ordinario che amministrativo.

6. La non censurabilità con questione incidentale di costituzionalità della normativa che prevede l'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato trova puntuale riscontro sia nella sent. n. 154 del 1985 che nella sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, ma con delle significative differenze.

Con sentenza n. 154 del 1985, cui hanno fatto seguito le ordinanze di manifesta inammissibilità nn. 444 e 445 del 1993, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12.1 e 12.3 dei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati - approvati rispettivamente il 17 e 18 febbraio 1971 — sollevata, in riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, 108, primo e secondo comma, e 113, primo comma, Cost.. Ritenne all'epoca la Corte costituzionale che i regolamenti parlamentari avrebbero potuto comprendersi nel disposto dell'art. 134 Cost. soltanto in via interpretativa e che siffatta interpretazione non era coerente, ed appariva anzi in contrasto con la natura di democrazia parlamentare propria del nostro ordinamento.

La Corte ha osservato che i regolamenti parlamentari sono esclusivamente quelli previsti dall'art. 64, primo comma, Cost., cioè quelli adottati direttamente dall'assemblea di ognuna delle due Camere a maggioranza assoluta dei loro componenti. Questa autonomia garantita si traduce in atti - i regolamenti parlamentari - non riconducibili alla fattispecie degli atti con forza di legge ex art. 134 Cost..

Formulando tale disposizione - ha affermato la Corte - «il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema».

Ma, oltre a questo dato testuale, ve n'è uno di sistema che induce ad escludere la riconducibilità dei regolamenti parlamentari agli atti con forza di legge. Ha aggiunto la Corte che la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, connotata dalla precedenza attribuita al Parlamento collocato al centro del sistema, quale istituto fondante e caratterizzante l'ordinamento giuridico.

Pertanto avverte la Corte che è nella logica di tale sistema che «alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.».

La centralità e la primazia del Parlamento si traducono anche in forme di garanzia nei confronti dell'ordinario esercizio del potere giurisdizionale.

La Corte ha quindi concluso affermando che nel catalogo degli atti suscettibili di giudizio di costituzionalità, in via incidentale o principale, dell'art. 134, primo alinea, Cost. non possano ritenersi compresi i regolamenti parlamentari in oggetto, dei quali pertanto va riconosciuta l'insindacabilità.

La Corte però (nella citata pronuncia del 1985) non va oltre nelle sue affermazioni: l'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale delle Camere, in quanto riconducibile alla normativa regolamentare del Camere stesse, non può essere oggetto di controllo di costituzionalità nella forma del giudizio incidentale.

Con successive ordinanze nn. 444 e 445 del 1993 la Corte - nel dichiarare manifestamente inammissibile (e non più solo inammissibile) la stessa questione - si è limitata a ribadire seccamente «che, come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 154 del 1985, il problema dell'ammissibilità del sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari va risolto, alla stregua dell'art. 134 della Costituzione, in senso negativo, giacché nella competenza del giudice delle leggi, quale stabilita dal richiamato articolo, non possono comprendersi i regolamenti parlamentari, né espressamente né in via di interpretazione».

È ribadito insomma il dogma dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari *tout court*.

7. Solo in epoca recente, dopo vari anni dall'arresto del 1985, il quadro giurisprudenziale di riferimento comincia a modificarsi: tra la sentenza n. 154 del 1985 e quella di quest'anno - sent. n. 120 del 2014 - si innesta un intervento della Corte europea diritti dell'uomo che nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, riconosce natura giurisdizionale agli organi di autodichia delle Camere.

L'istituto dell'autodichia della Camera dei deputati - afferma la Corte EDU - non è in sé contrastante con la convenzione europea dei diritti dell'uomo, per la quale è «tribunale» ai sensi dell'art. 6 par. 1, non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma una qualunque autorità cui compete decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale (par. 73); con specifico riferimento alla giurisdizione domestica (autodichia) della Camera dei deputati in relazione alle controversie di lavoro con i propri dipendenti, la Corte europea, dopo aver riconosciuto la natura giurisdizionale degli organi della Camera, chiarisce che



la disciplina dei regolamenti parlamentari minori è sufficiente a garantirne la precostituzione per legge, considerato che si tratta di fonti agevolmente accessibili dagli interessati (benché non pubblicate), formulate in modo da garantire la prevedibilità del comportamento dell'organo chiamato a decidere. È quindi soddisfatta l'esigenza di una «base legale» richiesta dalla norma convenzionale.

Invece la Corte EDU ha accolto le censure dei ricorrenti in riferimento alla ritenuta assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della camera. In particolare la Corte EDU ha accertato la violazione della imparzialità oggettiva della sezione giurisdizionale dell'ufficio di presidenza, organo di appello nel contenzioso parlamentare, ritenendo che la sua composizione determinasse una inammissibile commistione in capo agli stessi soggetti tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'ufficio di presidenza, cui spettava l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, erano poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi.

8. Successivamente - come è già stato ricordato - la questione della censurabilità, o no, con incidente di costituzionalità della normativa che prevede l'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato è tornata all'esame della Corte costituzionale, con un esito analogo a quello del 1985: la questione di costituzionalità, sollevata in via incidentale da queste Sezioni Unite, è stata ritenuta inammissibile.

Ma la motivazione della Corte si arricchisce di significativi elementi di novità.

La Corte (sent. n. 120 del 2014, cit.) ribadisce sì il dogma dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma in una prospettiva più ampia e maggiormente sensibile principio di continuità del controllo di costituzionalità delle norme dell'ordinamento giuridico.

La Corte conferma che i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. - vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» - che sole possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a quella Corte. Altresì ribadisce, in continuità con la precedente sent. n. 154 del 1985, che nel sistema delle fonti i regolamenti parlamentari sono espressamente previsti dall'art. 64 come fonti dotate di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria sicché è escluso che essi possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge.

Però poi la sent. n. 120 del 2014 va oltre - anzi, ben oltre - la sent. n. 154 del 1985 come mostra innanzi tutto la circostanza che la Corte non adotta più (con ordinanza) una pronuncia di manifesta inammissibilità come nel caso delle cit. ordinanze nn. 444 e 445 del 1993. Ciò è già il segno che la valutazione della Corte è mutata. Mentre prima si predicava la non sindacabilità dei regolamenti parlamentari ex art. 134 Cost. tout court; ora la non sindacabilità è riferita esclusivamente al giudizio incidentale di costituzionalità che - unitamente al giudizio in via principale (qui non ipotizzabile) - è uno dei modi di controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 Cost.; norma questa che però, nel fissare l'ambito in cui la Corte costituzionale giudica, prevede anche altre forme di controllo di costituzionalità, quale il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

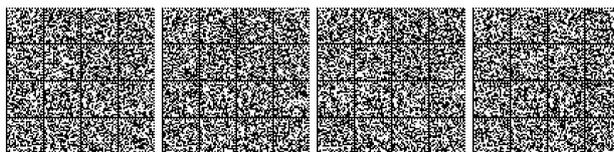
Il distacco dall'arresto del 1985, in termini di evoluzione della giurisprudenza, viene segnato innanzi tutto dall'affermazione che i regolamenti parlamentari non sono fonti puramente interne al Parlamento; essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza.

Quindi vi è un ambito, seppur limitato, di competenza normativa dei regolamenti parlamentari ed il limite, in chiave parametrica, è dato proprio dalle norme della Costituzione. E tra queste vengono in rilievo soprattutto gli artt. 64 e 72 Cost. che assolvono alla finzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia - sottolinea la Corte - che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione.

Per ricostruire questo ambito - e verificare che in questo ambito si sia contenuta la produzione normativa regolamentare e subregolamentare delle Camere - è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri nella misura in cui il superamento di tale ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale che ha carattere diffuso e che altro non è che espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale.

Non solo quindi c'è un ambito disegnato in Costituzione del potere normativo regolamentare delle Camere, ma viene in gioco anche il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali - ricorda la Corte - il diritto di accesso alla giustizia (art. 24, primo comma, Cost.).

Pertanto il rispetto dei diritti fondamentali costituisce un limite alla competenza regolamentare delle Camere. L'eventuale superamento di questo limite non ridonda in vizio di incostituzionalità censurabile nei modi del giudizio di



costituzionalità in via incidentale, che rappresenta la forma ordinaria del controllo di costituzionalità accentrato nella giurisdizione della Corte costituzionale, ma costituisce un'invasione di campo, una violazione delle regole di competenza, un'alterazione dell'equilibrio dei poteri dello Stato.

Processualmente il modo per accertare questa eventuale violazione è diverso - conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e non già incidente di costituzionalità - anche se poi nel merito la valutazione richiesta alla Corte è analoga, derivante dalla denuncia di un non manifestamente infondato contrasto tra la norma regolamentare ed un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione.

Il portato innovativo della sent. n. 120 del 2014 si racchiude nell'affermazione che la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato.

La Corte, richiamando anche la sentenza n. 379 del 1996, sottolinea che il confine tra autonomia delle Camere e giurisdizione appartiene al sindacato della Corte stessa, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro.

L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili; in generale deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti ex artt. 24, 112 e 113 Cost. (sent. n. 379 del 1996).

Con riferimento poi all'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato la Corte - che non manca di rilevare che in altri ordinamenti giuridici non dissimili dal nostro l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti delle Assemblee legislative (e quella sui rapporti con i terzi) non è più prevista - sottolinea che anche norme non sindacabili potrebbero essere fonte di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità.

In sintesi la Corte opera una riserva: non è possibile il giudizio incidentale di costituzionalità, ma una verifica di costituzionalità è possibile per il tramite del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In tale sede la Corte - come puntualmente affermato dalla sent. n. 120 del 2014 - può ristabilire il confine, ove questo sia violato, tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto.

Questo è quindi il *novum* di cui queste Sezioni Unite devono ora tener conto: dalla non sindacabilità generalizzata dei regolamenti parlamentari (sent. n. 154 del 1985) si passa alla sindacabilità relativa nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sent. n. 120 del 2014).

9. In tale evidenziata evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia in materia di controversie di lavoro del personale delle Camere (dalla sent. n. 154/1985 alla sent. n. 120/2014) può leggersi una applicazione di settore del principio di continuità del controllo di costituzionalità che vuole che non ci siano aree franche sottratte al controllo di costituzionalità.

Recentemente la sent. n. 1 del 2014 ha rimarcato che — come principio generale — non può esserci un'area esclusa dal controllo di costituzionalità. *Cfr.* anche sent. n. 162 del 2014 che ha ribadito che la Corte, «posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa — tanto più se attinente a diritti fondamentali — è tenuta comunque a porvi rimedio» (sent. n. 113 del 2011).

Può aggiungersi che la continuità del controllo di costituzionalità si affianca alla continuità del sindacato di legittimità (ex art. 111, settimo comma, Cost.): come nessuna fonte normativa è sottratta al rispetto della Costituzione così nessuna decisione di giustizia è sottratta al rispetto della legge.

10. Conclusivamente sul punto può quindi dirsi che è possibile il raffronto tra la cit. normativa subregolamentare del Senato in tema di autodichia in materia di controversie di lavoro del personale dipendente e la Costituzione e che lo strumento processuale di verifica è il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost..

Questa conclusione peraltro è consonante con un canone ancor più generale: la contrarietà di una norma, o di un atto normativo, alla Costituzione non comporta sempre e necessariamente un vizio di illegittimità costituzionale cui debba conseguire una pronuncia dichiarativa di illegittimità costituzionale.

Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 238 del 2014), che ha preso in considerazione la fattispecie della normativa generata dal c.d. trasformatore automatico insito nel meccanismo dell'art. 10, primo comma, Cost. - per cui l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme (consuetudinarie) del diritto internazionale generalmente riconosciute - tale normativa così prodotta può in ipotesi violare principi e diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale repubblicano, ma in tale evenienza la conseguenza è non già la dichiarazione di incostituzio-



nalità della norma consuetudinaria, neppure *in parte qua*, bensì l'ineroperatività dell'automatismo nomopoietico che la Corte costituzionale - ed essa sola (come ha chiaramente puntualizzato la sent. n. 238 del 2014) - può essere chiamata a verificare.

Anche dei regolamenti comunitari - che, secondo la nota dottrina dei controlimiti, potrebbero in ipotesi risultare in violazione dei «principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» e dei «diritti inalienabili della persona umana» (sent. n. 232 del 1989) - non è predicabile la possibilità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale (sent. n. 183 del 1973, ord. n. 509 del 1995).

Analogamente la normativa prodotta dal Senato nell'esercizio del potere regolamentare riconosciuto dalla Costituzione (art. 64, primo comma, Cost.) può in ipotesi anch'essa violare un principio o un diritto fondamentale, ma in tale evenienza la conseguenza è non già la dichiarazione di incostituzionalità di questa normativa, bensì il carattere invasivo di tale potere normativo rispetto ad altri poteri dello Stato, e segnatamente nella specie del potere giurisdizionale; invasività che la Corte può essere chiamata ad accertare e dichiarare (sent. n. 120 del 2014).

11. Occorre ora passare ad esaminare nel merito le censure di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente e traducibili, per quanto finora argomentato, in possibile violazione o turbativa per potere giurisdizionale di questa Corte.

Questa Corte nella richiamata ordinanza di rimessione del 6 maggio 2013 ha già dubitato della legittimità costituzionale dell'assetto dell'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale del Senato - quale prevista dalle menzionate norme subregolamentari - in riferimento a numerosi parametri; dubbi che ora si ripropongono nella denunciata forma del carattere invasivo delle norme medesime rispetto al potere - giurisdizionale di cui nella specie è investito questa Corte in quanto adita con ricorso straordinario nei confronti dell'impugnata decisione del Consiglio di garanzia del Senato.

L'invasione del potere giurisdizionale, nella forma della menomazione o della turbativa, richiede non di meno l'indicazione dei parametri di riferimento versandosi comunque in un'ipotesi di vizio di illegittimità costituzionale in senso lato. La denunciata turbativa del potere giurisdizionale è segnatamente - ad avviso di questa Corte - di duplice portata: una più generale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, 111, primo e secondo comma, Cost., e l'altra più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.

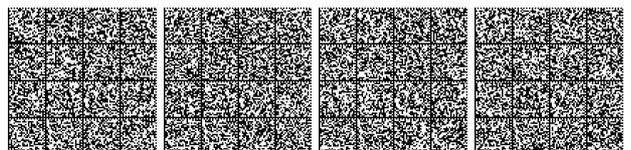
Si ha nella specie che all'attuale ricorrente è risultato precluso l'accesso alla giustizia non essendo consentito - in ragione della sussistente autodichia del Senato - adire il giudice comune, sia esso ordinario che speciale. La rilevanza di questo profilo di invasività (o incostituzionalità in senso lato) di maggiore e più radicale portata risiede nella circostanza che, se fosse rimossa l'autodichia del Senato, la giurisdizione comune si riespanderebbe, ove anche nella forma della giurisdizione condizionata al previo esperimento dei rimedi interni (*id est*: ricorso alla Commissione contenziosa e al Consiglio di Garanzia), con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe si inammissibile, ma per una ragione diversa e logicamente successiva rispetto a quella più radicale e prioritaria dell'assoluto difetto di giurisdizione nell'attuale situazione di pieno dispiegarsi dell'autodichia del Senato.

Alternativamente e subordinatamente, in una prospettiva più limitata, ove si ritenesse legittima in particolare la configurazione degli organi di giustizia interna del Senato come giudici speciali, rileverebbe la preclusione - sempre in ragione dell'autodichia del Senato - dell'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario ex art. 111, settimo comma, Cost. ed art. 360, quarto comma, c.p.c., con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo comma, Cost.). La rilevanza di questo più circoscritto profilo di invasività (o incostituzionalità in senso lato) risiede nella circostanza che, ove fosse rimossa tale preclusione, si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe, sotto questo profilo, ammissibile e le censure di violazione di legge, mosse dal ricorrente all'impugnata pronuncia del Consiglio di Garanzia, potrebbero in ipotesi essere esaminate nel merito.

12. Sotto il primo enunciato profilo l'autodichia del Senato appare in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), coniugato con il riconoscimento a "tutti" della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.).

L'eguaglianza davanti alla legge, come canone generale e principio fondamentale, si specifica come eguaglianza in particolare nell'accesso alla tutela giurisdizionale, quale diritto inviolabile.

È un principio fondamentale che si salda ad un diritto espressamente riconosciuto come inviolabile e che genera una tutela forte, appartenente al nucleo essenziale ed irrinunciabile del patto sociale su cui si fonda l'ordinamento costituzionale fin da essere attratto all'area dei c.d. controlimiti, ossia dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona che costituiscono gli elementi identificativi essenziali ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale.



Questa garanzia viene in sofferenza - ad avviso di questa Corte - nel momento in cui una categoria di soggetti è esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento - l'essere dipendenti del Senato - non significativo, né giustificativo sul piano costituzionale, ai fini del loro trattamento differenziato.

Nella stessa cit. sent. n. 120 del 2014 - in cui veniva in rilievo proprio questo trattamento differenziato, denunciato da queste Sezioni Unite con la menzionata ordinanza del 6 maggio 2013 - la stessa Corte costituzionale ha posto in evidenza che il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.) costituisce un diritto fondamentale; affermazione confermata ancor più recentemente dalla cit. sent. n. 238 del 2014 che ha ribadito che «fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice», aggiungendo che «il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo». *Cfr.* anche sent. n. 98 del 1965 che ha sottolineato che il diritto alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

In generale la Corte ha ascripto il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sent. n. 18 del 1982 e n. 82 del 1996). La Corte ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti [...] è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sent. n. 26 del 1999, n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). *Cfr.* anche sent. n. 212 del 1997 che ha sottolineato che «nell'ordinamento, secondo il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità del diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere».

Né appare concretamente ipotizzabile che l'autonomia del Senato, che certamente ha una posizione garantita di alto profilo in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente nella misura in cui può ragionevolmente escludersi che alcun rischio tale autonomia garantita corra a causa di un'iniziativa giudiziaria di un suo dipendente, qual è l'attuale ricorrente che, assegnatario di mansioni impiegate (con l'iniziale qualifica di coadiutore), si è doluto in sostanza dell'inquadramento ritenuto non corrispondente alle mansioni e di un asserito demansionamento.

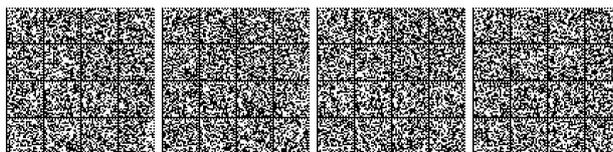
13. Può poi denunciarsi anche la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; parametro questo che va coniugato con la VI disposizione transitoria che prescrive che entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (nonché dei tribunali militari per i quali però è prescritto il "riordinamento" con legge).

La Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Senato, si pongono, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, senza che in essa ci sia una salvezza, così come invece espressamente previsto per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; salvezza che deroga a tale generale divieto proprio per essere essa di rango costituzionale.

Ed ove anche si ravvisasse una continuità con analogo apparato di autodichia nel sistema ordinamentale prerepubblicano, non appare soddisfatta l'ulteriore prescrizione della VI disposizione transitoria della Costituzione che prescrive la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti al momento di entrata in vigore della Costituzione; prescrizione che invece - può notarsi incidentalmente - si è ritenuto essere soddisfatta con riferimento al procedimento attivato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, di cui parimenti la giurisprudenza di questa Corte, quella del Consiglio di Stato e più recentemente anche quella della Corte costituzionale, hanno predicato la natura giurisdizionale.

Il difetto di revisione degli organi di autodichia del Senato si rivelerebbe anche nella parimenti ipotizzata violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato, quanto al principio del giusto processo (primo comma) e quanto alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), non potendo ritenersi rispettoso di tali canoni un processo che si svolge dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti (in considerazione in particolare della circostanza che le decisioni della Commissione contenziosa, ratificate col visto del Presidente del Senato, possono riguardare ricorsi contro decreti del Presidente del Senato). Neppure, per la stessa ragione, sarebbe soddisfatto il canone della "indipendenza" dei giudici speciali prescritto dall'art. 108, secondo comma, Cost.

Del resto, già in epoca ormai risalente, la Corte costituzionale, proprio in riferimento all'autodichia del Senato (sent. n. 154 del 1985, cit.) — pur dichiarando inammissibile la questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata, anche allora, da queste Sezioni Unite - non ha mancato di rilevare che "indipendenza ed imparzialità dell'organo



che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia”.

Per altro verso il carattere giurisdizionale degli organi di autodichia emerge anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, ha affermato - come già sopra ricordato - che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione, è giudice qualsiasi autorità che dirima una controversia facendo applicazione di norme di diritto. E, con riferimento al parallelo sistema di autodichia della Camera, ha statuito, quanto ai motivi di ricorso, l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determinasse una inammissibile commistione, in capo agli stessi soggetti, tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale. In sostanza quella Corte ha ritenuto che mancasse, nella specie, il carattere di terzietà dell'organo giudicante, attributo connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Proprio a seguito di tale pronuncia gli organi di autodichia della Camera dei deputati sono stati “revisionati” tanto che recentemente la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera si è ritenuta legittimata, quale “giudice” rimettente (ex art. 23 l. n. 87 del 1953), a sollevare questione incidentale di costituzionalità in un giudizio in sede di autodichia relativamente a controversie promosse dal personale dipendente.

14. Inoltre, sotto il secondo enunciato profilo, ove anche si ritenesse che gli organi di autodichia del Senato siano “organi speciali di giurisdizione” di antica tradizione ed esistenti anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e che il procedimento di revisione, prescritto dalla citata VI disposizione transitoria, abbia avuto in realtà corso (come in passato ritenuto dalla Corte costituzionale - sent. n. 135 del 1975 - per l'autodichia della Corte dei conti all'epoca prevista in riferimento alle controversie riguardanti i magistrati ed i dipendenti di quella Corte) si da soddisfare i canoni del giusto processo e quello di terzietà ed imparzialità del giudice, di cui all'art. 111, primo e secondo comma, Cost. e quello di indipendenza di cui all'art. 108, secondo comma, Cost., vi sarebbe comunque, a tutto concedere, la violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost. coniugato all'art. 3, primo comma, Cost.

Si è già rilevato che il carattere chiuso e circoscritto del sistema di autodichia del Senato preclude, sia testualmente sia per giurisprudenza conforme di questa Corte, la possibilità del ricorso straordinario per cassazione che invece il settimo comma dell'art. 111 Cost. riconosce nei confronti di qualsivoglia sentenza che, ove non impugnabile - altrimenti, può essere censurata per violazione di legge; garanzia questa che costituisce proiezione del principio di eguaglianza.

Se “[t]utti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge” - come predica solennemente il primo comma dell'art. 3 Cost. - è necessario che la legge sia interpretata ed applicata allo stesso modo nei confronti di tutte le parti in giudizio. È quindi generalizzato ed indefettibile un sindacato accentrato di legittimità quale quello che il settimo comma dell'art. 111 Cost. assegna alla Corte di cassazione come missione specifica e caratterizzante, unitamente al sindacato sulla giurisdizione.

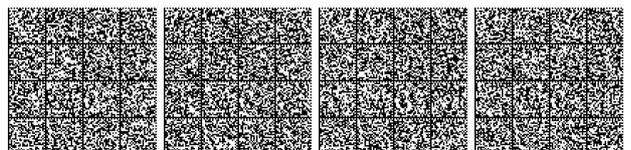
Tale garanzia non è suscettibile, a livello di conformità a Costituzione, di una deroga per la giurisdizione degli organi di autodichia del Senato se solo si considera che è lo stesso settimo comma dell'art. 111 Cost. a prevedere che “[s]i può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra” e che per escludere le pronunce del Consiglio di Stato e della Corte dei conti - giudici speciali di antica tradizione - è stata necessaria un'espressa previsione nel successivo ottavo comma del medesimo art. 111 (che appunto prevede che contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione e quindi non per violazione di legge, come in generale consente il settimo comma).

15. Tali dubbi di legittimità costituzionale non possono essere superati da un'interpretazione adeguatrice della citata normativa subregolamentare del Senato.

È vero che l'affermata forza normativa di quest'ultima chiama in gioco gli ordinari canoni interpretativi della legge tra cui anche quello dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Ma nella specie - come già sopra rilevato - è testuale nella normativa subregolamentare del Senato il riferimento agli organi di autodichia.

Pur riconoscendo ad essi natura giurisdizionale, come affermato dalla Corte EDU nella cit. sentenza 28 aprile 2009, la qualificazione come autodichia di questa giurisdizione, articolata in due gradi con la possibilità anche di un'impugnazione per revocazione, ma nell'ambito di quella stessa giurisdizione, è inequivocabilmente tale da escludere ogni permeabilità della giurisdizione ordinaria, finanche nella forma del sindacato di legittimità esercitato in generale da questa Corte, come del resto finora sempre ritenuto dalla sopra menzionata giurisprudenza di questa stessa Corte (Cass., sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267, e 23 aprile 1986, n. 2861).

Inoltre non sembra che l'interpretazione adeguatrice in sede di sindacato di legittimità possa arrivare laddove non arriva la Corte costituzionale nell'esercizio del sindacato di costituzionalità in forma incidentale. Se una norma subregolamentare del Senato, espressione di una potestà normativa garantita dalla Costituzione, è sottratta all'ordinario



controllo di costituzionalità in via incidentale, vi è anche uno schermo per l'interpretazione adeguatrice del giudice comune che realizza una sorta di sindacato diffuso in chiave di filtro di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità.

La compressione del diritto alla tutela giurisdizionale significa sì lesione di un diritto fondamentale. Ma la Corte (sent. n. 238 del 2014) - nell'avvertire che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di sua esclusiva competenza - ha aggiunto, con riguardo al diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.) e richiamando proprio la sent. n. 120/2014 sull'autodichia del Senato, che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale.

Rimane quindi solo la strada del conflitto tra poteri atteso che i sopra richiamati dubbi di legittimità costituzionale e soprattutto la denunciata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale in capo al dipendente del Senato, qual è l'odierno ricorrente, ridondano in invasione o turbativa del potere giurisdizionale di questa Corte che si trova impedita ad esercitare il sindacato di legittimità domandato dal ricorrente.

Anche in questa prospettiva più circoscritta alla violazione dei soli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost., non appare a questa Corte praticabile l'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, perché il denunciato vizio di illegittimità costituzionale comunque si atteggia a invasione o turbativa del potere giurisdizionale ad opera di una potere dello Stato qual è il Senato. E spetta solo alla Corte costituzionale accertare tale invasione o turbativa come posto in rilievo in particolare dalle citate sent. nn. 120 e 238 del 2014.

16. Quanto alla tempestività del conflitto deve osservarsi che la circostanza che le disposizioni invasive - ossia le menzionate norme subregolamentari che prevedono la giurisdizione interna del Senato in forma di autodichia - siano risalenti nel tempo non esclude né fa venir meno l'ammissibilità del conflitto.

Infatti - secondo la giurisprudenza costituzionale - non è previsto alcun termine in ipotesi decorrente dalla lesione della prerogativa costituzionale (sent. n. 116 del 2003), a differenza del ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni che è soggetto al termine di decadenza di cui all'art. 39, secondo comma, Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La mancanza di un termine per la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri comporta - sempre secondo la giurisprudenza costituzionale - che il ricorso può essere proposto in ogni tempo, anche dopo anni dall'assunta lesione della prerogativa costituzionale: *cf.* sent. n. 58 del 2004 secondo cui «non incide il tempo trascorso dall'epoca dei fatti (settembre 1996) alla data di proposizione del conflitto (febbraio 2003)».

Nella specie sussiste l'attualità dell'interesse a ricorrere dovendo questa Corte dare una risposta di giustizia all'attuale ricorrente che invoca il sindacato di legittimità di questa Corte, impedito dalla richiamata normativa subregolamentare del Senato in tema di autodichia in materia di rapporti di lavoro del personale dipendente del Senato.

Quanto al requisito soggettivo, la natura di potere dello Stato sia di questa Corte che del Senato della Repubblica sono stati più volte affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Quanto al requisito oggettivo il tono costituzionale del conflitto è insito nella natura di diritto fondamentale della tutela giurisdizionale la cui lesione l'attuale ricorrente lamenta e che ridonda non già in vizio di incostituzionalità, ma in lesione o turbativa del potere giurisdizionale.

17. Conclusivamente la citata normativa subregolamentare del Senato appare avere carattere invasivo delle attribuzioni del potere giudiziario e segnatamente di quello di questa Corte, che è chiamata a pronunciarsi sul ricorso del ricorrente proposto ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.; ciò induce questa Corte a sollevare il presente conflitto in riferimento alle censure ed ai parametri sopra indicati sotto i due profili sopra illustrati.

Quindi il *petitum* del presente atto di promuovimento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, richiesto come contenuto del "ricorso" ex art. 24 Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, può formularsi, in via principale, in termini più ampi: l'autodichia del Senato nelle controversie di lavoro del proprio personale è *in toto* invasiva del potere giurisdizionale sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riespandersi l'ordinaria tutela giurisdizionale.

In via subordinata tale autodichia è ritenuta, da questa Corte, invasiva del potere giurisdizionale almeno nella misura in cui non consente il sindacato di legittimità ex art. 111, settimo comma, Cost. sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riespandersi l'ordinaria facoltà di proporre ricorso straordinario per cassazione per violazione di legge avverso le decisioni in ultimo grado o in grado unico degli organi di giustizia interna del Senato.

18. Quanto infine alla forma per sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato da parte di un organo del potere giudiziario, va considerato che, ove i presupposti del conflitto insorgano, così come nella specie, nel corso del giudizio e quindi il conflitto si presenti con i caratteri dell'incidentalità, tale forma è l'ordinanza.



È vero che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 prevede che la Corte costituzionale decide (nella prima fase in camera di consiglio) sulla ammissibilità del «ricorso» e che l'art. 24 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale contempra, anche nella sua rubrica, il «ricorso» come atto propulsivo di questo speciale giudizio costituzionale.

Però tale riferimento testuale al «ricorso», come atto iniziale di attivazione del procedimento per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, va coniugato con il generale rinvio che il quinto comma della medesima disposizione (art. 37) fa ai precedenti artt. 23, 25 e 26 e segnatamente all'art. 23; il cui secondo comma prevede l'«ordinanza» come atto con cui l'autorità giurisdizionale investe la Corte costituzionale della risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che si ponga come pregiudiziale rispetto alla decisione che la stessa autorità giurisdizionale è chiamata a rendere. Il carattere incidentale del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato rispetto ad una decisione di giustizia richiesta in un giudizio comune rende applicabile, *in parte qua*, tale disposizione (art. 23, secondo comma), in quanto richiamata dall'art. 37, quale norma speciale rispetto al generale riferimento al «ricorso» contenuto nel terzo comma di quest'ultima. Nel giudizio civile l'ordinanza è la tipica forma del provvedimento che non definisce il giudizio (art. 279 c.p.c.) e per la sua deliberazione si applicano, ove adottata dal collegio in camera di consiglio, le prescrizioni dell'art. 276 c.p.c., unitamente a quelle dell'art. 134 c.p.c. quanto alla sottoscrizione dell'atto.

Il carattere incidentale del conflitto di attribuzione comporta anche l'applicazione del medesimo secondo comma dell'art. 23 nella parte in cui prevede che l'autorità giurisdizionale sospende il giudizio in corso; contenuto questo che non potrebbe avere un «ricorso». Inoltre in tal caso il promuovimento del procedimento, pur attivando la fase iniziale di mera ammissibilità ex art. 37, terzo comma, cit. che è priva di contraddittorio essendo la notifica del ricorso prescritta solo per la fase successiva ex art. 37, quarto comma, avviene - in applicazione dell'art. 23, quarto comma, cit. stante il già evidenziato richiamo dell'art. 37 - con la «trasmissione» dell'ordinanza e degli atti di causa alla Corte costituzionale - e non già con il deposito del «ricorso» - unitamente alle notifiche e alle comunicazioni prescritte dalla prima disposizione.

Comunque la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 10 del 2000; e più recentemente, *ex plurimis*, nn. 151, 129 e 317 del 2013 e n. 161 del 2014) ritiene che, pur dovendo il conflitto essere sollevato in ogni caso con ricorso, l'ordinanza pronunciata da un'autorità giudiziaria costituisce atto parimenti idoneo allo scopo.

P.Q.M.

Visti l'art. 134 Cost. e l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del giudizio civile iscritto al n.r.g. 1541/2012 su ricorso di Lorenzoni Piero nei confronti del Senato della Repubblica;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e chiede che la Corte:

- dichiarare ammissibile il presente conflitto;

- e, nel merito, dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli artt. 72-84 del titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica nelle parti seguenti:

a) in via principale nella parte in cui - violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost. precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato;

b) in via subordinata nella parte in cui - violando gli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. - non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.



Ordina che a cura della cancelleria la su estesa ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il 18 novembre 2014.

Il Presidente: LUIGI ROVELLI

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 137/2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 1^a Serie speciale n. 28 - del 15 luglio 2015.

15C00280

N. 5

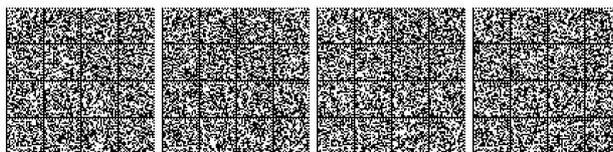
Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 giugno 2014

Corte dei conti - Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali in relazione all'esercizio 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato - Denunciato esercizio del potere di controllo su singole voci di spese sulla base di criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge - Carezza di potere - Indebita sovrapposizione rispetto ai controlli interni previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità - Interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale, con pregiudizio dell'autonomia garantita ad esso e ai suoi gruppi consiliari - Violazione dell'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria della Regione - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la gravata delibera e, per l'effetto, di annullare la medesima, nonché gli atti presupposti e quelli eventualmente adottati medio tempore.

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto del 22 aprile 2015, n. 227.
- Costituzione, artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123; Statuto della Regione Veneto, artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale

Conflitto tra enti n. 5 depositato in cancelleria il 30 giugno 2015 della Regione Veneto, (C.F.: 80007580279), con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro, 3901, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa n. 690 del 14 maggio 2015 (doc. 3), rappresentata e difesa, come da procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale, prof. Mario Bertolissi (C.F.: BRTMRA48T28L483I, PEC: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8360938), prof. Vittorio Domenichelli (C.F.: DMNVTR48P10D578Z, PEC: vittorio.domenichelli@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/8763202), Francesco Rossi (C.F.: RSSFNC61P26G224T, PEC: francesco.rossi@ordineavvocatipadova.it, telefax 049/650834) e Luigi Manzi (CF: MNZLGU34E15H501Y, PEC: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, telefax 06/3211370) del foro di Roma, con domicilio eletto, agli effetti del presente giudizio, presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri n. 5, contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa *ex*



lege dall'Avvocatura generale dello Stato, notiziandone, anche, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in persona del Presidente p.t. per regolamento di competenza in relazione e avverso:

a) la delibera n. 227/2015 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, depositata il 22 aprile 2015;

b) le delibere presupposte (in particolare, ove occorra, la deliberazione n. 147/FRG del 5 marzo 2015) e quelle che eventualmente saranno adottate, medio tempore, in conseguenza ad esse.

In punto: perché

1) sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la qui gravata delibera per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria, dello stesso d.l. n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge n. 213/2012, ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale e dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (cfr. artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48), nonché del principio di leale collaborazione;

2) per l'effetto, sia annullata la delibera impugnata (n. 227/2015), nonché gli atti presupposti (ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 147/2015) e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38 legge 11 marzo 1953, n. 87.

F A T T O

1. Il presente giudizio costituisce ulteriore sviluppo di una vicenda concernente la contestazione, da parte della Sezione di controllo per il Veneto della Corte dei conti, di irregolarità nella rendicontazione dei gruppi consiliari regionali ex art. 1 d.l. n. 174/2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012), già portata all'attenzione di codesto ecc.mo Collegio e decisa, con riferimento all'anno 2012, in senso favorevole alla Regione, sia in sede di giudizio di legittimità costituzionale (cfr. sent. n. 39/2014), sia in sede di conflitto di attribuzione (cfr. sent. n. 130/2014).

Analoga iniziativa ha assunto la medesima Sezione di controllo sulla rendicontazione dei gruppi consiliari regionali relativamente all'anno 2013; la Regione Veneto è stata così nuovamente costretta a gravare la relativa delibera (la n. 269 del 9 aprile 2014), oltre che dinnanzi al giudice amministrativo, anche dinnanzi a Codesta Corte, instaurando il giudizio attualmente pendente sub n.r.g. n. 6/2014.

Con la qui gravata deliberazione n. 227 del 22 aprile 2015 (doc. 1), la Sezione regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei conti contesta ai gruppi consiliari regionali l'irregolare rendicontazione delle spese anche per l'anno 2014: da qui l'obbligo di restituzione delle somme ricevute ai sensi dell'art. 1, commi 11 e 12, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 4 della l.r. n. 28/2013.

Come noto, invero, l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174/2012 prevede che «ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati».

In attuazione di ciò, la Conferenza Stato - Regioni, nella seduta del 6 dicembre 2012, ha deliberato le summenzionate linee guida per il rendiconto dell'esercizio annuale da parte dei gruppi consiliari; linee guida che sono state recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, pubblicato il 2 febbraio ed entrato in vigore il 17 febbraio 2013.

Da parte sua, la Regione Veneto si è pedissequamente adeguata alle predette linee guida, senza ritenere opportuna alcuna loro integrazione (di ciò dà atto la delibera n. 227/2015, p. 15; sul punto, v. l.r. n. 47/2012, specie sub art. 13, come modificato dalla l.r. n. 28/2013).

Dev'essere sin d'ora evidenziato che il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — ai fini che qui interessano — definisce il modello di rendiconto annuale dei gruppi consiliari (cfr. allegato B) contemplando un elenco di quindici voci puntuali di spesa più una sedicesima «aperta» da specificare («altre spese»); nel contempo, prescrive che «ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei Gruppi consiliari (...) deve corrispondere a criteri di veridicità



e correttezza», precisando che la veridicità «attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute», mentre la correttezza «attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge ...» e rimettendo in via esclusiva al Presidente del gruppo il compito di autorizzare la spesa (con conseguente assunzione di responsabilità) e di attestarne, appunto, la veridicità e la correttezza (*cf.* art. 1).

Quanto alla documentazione contabile, l'art. 3 si limita a prescrivere che «1. Al rendiconto di cui all'articolo 1, comma 9, del decreto- legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, deve essere allegata copia conforme della documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto stesso. L'originale di tale documentazione è conservata a norma di legge. 2. Per gli acquisti di beni e servizi la documentazione contabile è rappresentata dalla fattura o scontrino fiscale parlante. 3. Per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi».

3. In ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 10, del d.l. n. 174/2012, con nota prot. 0004008 del 26 febbraio 2015, il Presidente della Regione Veneto trasmetteva i rendiconti dei gruppi consiliari relativi al 2014 — tutti redatti secondo il modello di rendiconto definito dall'allegato B del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e muniti della prescritta documentazione contabile — alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima, con deliberazione n. 147/FRG di data 5 marzo 2015, riscontrava presunte «carenze ed irregolarità documentali ... che necessitano di essere approfondite e, ove possibile, regolarizzate», assegnando un termine di 30 giorni per procedere alla regolarizzazione mediante l'esibizione della documentazione giustificativa analiticamente indicata, per ciascuno dei gruppi predetti, nelle schede allegate alla deliberazione medesima (doc. 2).

In particolare, con inopinata acribia, la Sezione Regionale di Controllo richiedeva, *inter alia* (v. doc. 2) la documentazione attestante l'inerenza all'attività istituzionale di ciascun gruppo delle spese sostenute in relazione alle varie voci del rendiconto (i.e. quelle da 1 a 16 di cui all'allegato B del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012: si tratta, ad esempio, delle spese per il personale, delle spese per la redazione stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici, delle spese telefoniche e trasmissione dati, delle spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani, spese per attività promozionali, spese logistiche ...). Ad esempio, chiedeva:

1) «per la collaboratrice Alessia Severin ... la relazione attestante l'attività svolta, debitamente sottoscritta, nonché tutta la documentazione in essa citata» (v. all. 1 doc. 2; v., similmente, anche per tutti i contratti di collaborazione attivati dagli altri gruppi consiliari);

2) «documentazione integrativa della conferenza tenutasi a Verona il 27/2/2014 ...» (v. all. 2 doc. 2);

3) «... il nesso di aderenza tra l'iniziativa tenutasi a Montorio (VR) il 21 marzo 2014 con l'attività istituzionale del gruppo» (v. all. 2 doc. 2);

4) «documentazione in ordine all'attività dell'interprete in occasione dell'evento del 12 marzo 2014» ... (v. all. 3 doc. 2);

5) «chiarimenti circa l'inerenza dei beni durevoli “videocamera sony” “videoproiettore NEC” ... e schermo proiezione portatile ... con le attività del gruppo» (v. all. 6 doc. 2);

6) «di descrivere dettagliatamente l'attività di formazione svolta presso Exodus Onlus ...» (v. all. 8 doc. 2).

Tutti i gruppi consiliari provvedevano tempestivamente a fornire i chiarimenti richiesti, prendendo specificamente posizione su ciascuno dei punti contestati.

La stessa Sezione di controllo dava espressamente atto che «i gruppi consiliari, nell'esercizio in esame, hanno provveduto ad adeguarsi alle indicazioni fornite da questa Sezione in merito alla necessaria tenuta di scritture contabili idonee a consentire agli organi di controllo interno e, soprattutto, a questa Corte di compiere le verifiche di competenza, dirette ad evitare ed a prevenire processi discorsivi nell'utilizzo delle risorse pubbliche» (*cf.* pag. 19 sub doc. 1).

Cionondimeno concludeva, senza alcun contraddittorio con i soggetti interessati, per l'irregolare rendicontazione degli importi meglio specificati nella deliberazione medesima, con conseguente applicabilità delle sanzioni restitutorie previste dal d.l. n. 174/2012 e dalla l.r. n. 28/2013.

Alla luce del quadro normativo e fattuale sin qui delineato, il Consiglio regionale del Veneto promuove, avverso la delibera n. 227/2015, il presente conflitto di attribuzione per violazione — da parte della Sezione regionale della Corte dei conti per il Veneto, in contrasto con la Costituzione e le disposizioni statutarie e in violazione del d.l. n. 174/2012 — delle proprie prerogative regionali, della autonomia politica propria e dei propri organi, nonché della propria autonomia contabile e di spesa per i seguenti motivi di



D I R I T T O

1. Premessa: le condizioni di legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari ex d.l. n. 174/2012

Considerato che la questione in oggetto non è nuova, ci si permette, in premessa, di rammentare i punti fermi fissati da codesta Corte relativamente al controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, punti fermi dai quali, immutato essendo il quadro normativo, non v'è alcuna ragione di discostarsi.

In sede di giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale, codesto ecc.mo Collegio ha concluso per l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 9 del d.l. n. 174/2012 (laddove si disponeva che «nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale») e l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del medesimo comma (laddove si statuiva che «la decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate»), nella parte in cui si prevedeva che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla decadenza, anziché all'omessa regolarizzazione.

In particolare, la suddetta decisione precisa che «l'impugnato comma XI introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti» (cf: sent. n. 39/2014).

Nelle medesima sentenza, si è, poi, chiarito anche che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con il bilancio regionale (...). Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

Nella successiva sentenza n. 130/2014, in accoglimento di alcuni ricorsi per conflitto di attribuzione promossi, *inter alios*, anche dalla regione Veneto, si è riconosciuto che «non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie e Sezioni Regionali di Controllo per le Regioni Veneto, Emilia Romagna e Piemonte, adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012». Un tanto perché «ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è "strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]". Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità».

In estrema sintesi, per evitare la censura di incostituzionalità e l'illegittima invasione della sfera di autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi di cui si compone, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, il controllo della Corte dei conti deve essere condotto: *a)* avendo ad unico parametro la conformità alle prescrizioni contenute nelle linee guida; *b)* solo a partire dal tempo della loro entrata in vigore (17 febbraio 2013) e non già retroattivamente; *c)* con necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso; *d)* nel rispetto del limite del carattere meramente documentale secondo cui è configurato; *e)* senza possibilità di addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

Come si avrà a dimostrare, tali limiti, costituenti altrettante condizioni di legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari (organi muniti di autonomia a copertura costituzionale), sono stati, nel caso di specie, grossolanamente disattesi.

Prima di entrare in *medias res*, proprio con riguardo all'autonomia politica dei gruppi, non resta che sottolineare, un'ulteriore (ultima) imprescindibile premessa.

Costituisce insegnamento costante di codesta Corte (insegnamento che, anche grazie all'avallo della migliore dottrina, può considerarsi, *jus receptum*) che «i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri.



Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica. Ciò posto, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari è in gran parte lasciata al discrezionale apprezzamento dei Consigli di ciascuna regione, di fronte al quale questa Corte, in sede di giudizio di legittimità delle leggi, può sindacare ed, eventualmente, dichiarare incostituzionali unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie» (cfr. sentenza n. 1130 del 1988) (così Corte cost., sent. n. 187/1990; più di recente, sent. n. 107/2015 che ribadisce che «l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di «concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale» (sentenza n. 1130 del 1988). L'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile).

2. Nel merito.

Illegittimità della delibera gravata per interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale. Violazione degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria. Violazione dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (cfr. artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48). Violazione dello stesso d.l. n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale. Violazione del principio di leale collaborazione.

2.1. Non spettanza del potere di controllo esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sui rendiconti relativi all'esercizio 2014 sulla base di criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge. Carezza di potere. Pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

La delibera che si impugna è illegittima anzitutto perché pretende di applicare criteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli deliberati in sede di Conferenza permanente Stato Regioni, perché esige una documentazione ivi non richiesta, perché, in definitiva, pretende l'esercizio di un tipo di controllo che, anche a prescindere dall'esito finale sulla correttezza o sulla irregolarità del rendiconto, non è né previsto né consentito dalla legge e comunque è contrario all'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio regionale e alle sue necessarie articolazioni interne: dunque, la Sezione di controllo ha esercitato il controllo in oggettiva carezza di potere.

Diversamente da come il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari risulta tipizzato dal d.l. n. 174/2012 per come poi è stato integrato dalle linee guida, la Corte dei conti, Sezione di controllo, con la gravata delibera, ha preteso di esercitare un controllo autonomo di legittimità e di merito sulle singole spese risultanti dai rendiconti medesimi, già vagliate dal Presidente del gruppo ai sensi dell'art. 2 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. E ciò, nonostante avesse piena contezza che «il sindacato della Corte dei conti assume ... come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse, nei limiti del mandato istituzionale, all'autonomia politica dei gruppi (Corte Cost. sent. n. 39/2014)» (p. 7 delibera n. 227/2015).

Donde la violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione Veneto (ed in particolare al Consiglio regionale e alle sue articolazioni) e delle prerogative proprie della funzione istituzionale del Consiglio, avendo la Sezione di controllo esercitando un potere privo di base normativa (oltre che, come si spiegherà nel prosieguo, con modalità in concreto del tutto diverse ed esorbitati rispetto a quelle consentite *ex lege*).

In particolare la Sezione Regionale di controllo, dopo aver ricordato che «la spesa è stata ritenuta rimborsabile solo nelle ipotesi in cui è stato possibile ricondurla all'attività istituzionale del gruppo ed accertato che la stessa non sia stata utilizzata, direttamente o indirettamente, per finanziare le spese di funzionamento di organi centrali e periferici dei partiti o movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri raggruppamenti interni ai partiti o ai movimenti medesimi» (p. 19), per ritenere regolare le spese relative ai vari aggregati, ha, in limine, indicato (e conseguentemente applicato) una serie di criteri di giudizio affermando di averli «ricavati dal decreto del Presidente



del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 e/o dalle fonti regionali sopra richiamate [i.e. la l.r. n. 56/1984, la l.r. n. 47/2012, l'art. 52 della l.r. n. 53/2012]» (v. p. 19 delibera n. 227/2015): non si è dunque limitata ad applicare i criteri di legge o a verificare gli adempimenti documentali prescritti, ma ha individuato e preteso criteri e documenti ulteriori a seguito di una personale operazione creativa di asserita deduzione dalla legge (nazionale o regionale), da quest'ultima, in realtà, in alcun modo esplicitati o richiesti; ha preteso di spingere il controllo al di là della mera constatazione della corrispondenza del rendiconto (inteso come documento approvato dal gruppo) al modello astratto approvato in sede di Conferenza permanente e adottato con le linee-guida, rivendicando la competenza ad operare verifiche di tipo sostanziale.

A tale riguardo, la Corte dei conti dichiara espressamente l'insoddisfazione rispetto al modello di rendiconto elaborato in sede di Conferenza Stato Regioni e poi trasfuso nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2012, arrivando ad affermare che «la Sezione nell'esprimersi sui rendiconti pervenuti deve necessariamente conoscere anche, nei termini e per le finalità già ampiamente rappresentate, della correttezza o meno dei fatti di gestione rispetto ai rappresentati precisi parametri normativi, oltre che tecnici e contabili, laddove il rendiconto, inteso come documento conforme al modello approvato, si limiti a dare di detti fatti una rappresentazione meramente sintetica dei soli risultati espressi in termini finanziari» (cfr. p. 18).

Similmente, anche con riguardo alla documentazione richiesta, la Sezione di controllo, non si è attenuta ai confini posti dagli artt. 2 e 3 delle linee guida, ma ha introdotto inediti adempimenti documentali, dopo aver sottolineato «preliminarmente, che in linea generale la documentazione a supporto delle spese sostenute e rimborsate, oltre ad essere presente e leggibile, deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e la finalità della spesa medesima poiché il difetto di tali minime indicazioni rende, di fatto, a monte impossibile qualunque valutazione di attinenza ai fini istituzionali propri del mandato consiliare e dell'attività del gruppo, stante che la documentazione di spesa priva di tali elementi potrebbe essere riferita a qualunque utilizzo, anche difforme da quello normativamente previsto» (cfr. doc. 1 pp. 18-19).

E così, stando alla delibera qui gravata (v. pagg. 19 ss.):

le spese sostenute per collaborazioni professionali sono state ritenute regolari in quanto «ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni» (p. 20): un contratto in forma scritta, esistenza di un progetto descritto o indicato nel contratto e individuato nel suo contenuto caratterizzante, che il contenuto del progetto sia riferito esclusivamente alle attività istituzionali del gruppo consiliare, estraneità delle prestazioni del collaboratore rispetto all'attività svolta dal personale delle unità di supporto delle segreterie messo a disposizione dal Consiglio regionale ed il cui costo è a carico del bilancio del Consiglio medesimo, professionalità e/o specificità della prestazione del collaboratore in relazione al contenuto del progetto ed al risultato atteso, definizione di un risultato atteso quale esito del progetto, necessaria rendicontazione e/o verificabilità dello svolgimento e del risultato della collaborazione (cfr. pp. 20- 21);

le spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazione o periodici o di altre spese di comunicazione anche web «sono state ritenute regolari solo laddove la documentazione a supporto, anche a seguito di adempimento istruttorio, ha comprovato l'inerenza della spesa alla specifica attività istituzionale del gruppo. In relazione poi alle spese sostenute per progettazione, manutenzione, gestione etc. di siti web, le stesse sono state ritenute regolari esclusivamente se sostenute successivamente all'acquisto della titolarità (o possesso) del dominio, nella ricorrenza anche del presupposto dell'inerenza all'attività istituzionale del gruppo consiliare» (p. 22);

le spese per consulenze, studi ed incarichi «sono state ritenute regolari laddove è stata prodotta tutta la documentazione necessaria e contenente, quanto meno, gli elementi minimi essenziali (atto/contratto di conferimento dell'incarico contenente oggetto della prestazione richiesta, compenso, prova dello svolgimento dell'incarico, prescritta documentazione fiscale, dimostrazione del prodotto realizzato, dimostrazione dell'inerenza della spesa). Non sono invece state ritenute regolarmente rendicontate le spese, sostenute da tutti i gruppi, per incarichi defensionali per l'instaurazione dei giudizi innanzi al TAR Veneto, non essendo detta voce di spesa ricompresa tra gli specifici vincoli di destinazione che la legge imprime alle risorse assegnate ai gruppi consiliari né tra le finalità istituzionali, tipizzate [dal d.p.c.m.]» (cfr. pp. 22-23);

quanto alle spese per attività promozionali e di rappresentanza, per i convegni e per le attività di aggiornamento, «sono state ritenute tendenzialmente inerenti all'attività istituzionale quelle per la stampa e per l'informazione, mentre le spese per convegni e manifestazioni sono state ritenute regolari solo qualora contenenti la documentazione analitica [sic!] del convegno/manifestazione che ha originato la spesa, da cui è stato possibile accertare il nesso con le attività istituzionali. Nelle ipotesi, poi, di partecipazione del gruppo a specifiche spese sostenute per studi e pubblicazioni, nonché per convegni, manifestazioni o altre tipologie di eventi organizzati unitamente a soggetti diversi o anche a loro beneficio, quali partiti politici o altre organizzazioni, la spesa rendicontata dal gruppo è stata ritenuta ammissibile



laddove è stato dimostrato che si trattava di una quota parte della spesa complessivamente sostenuta anche con l'apporto economico di detti differenti soggetti» (cfr. p. 23-24);

con riguardo alle spese per l'acquisto di libri, riviste, pubblicazioni giornali e riviste, «la regolarità della spesa è stata valutata in relazione alla completezza della documentazione allegata (specificazione delle pubblicazioni acquistate e relativo numero di copie; in caso di acquisto di libri: indicazione del titolo e dell'autore e, in caso di acquisti plurimi del medesimo volume, documentazione atta a collegare la richiesta di rimborso ad un numero di copie congruo con l'attività istituzionale)» (cfr. p. 24);

le spese postali e telegrafiche, cancellerie e stampanti, duplicazioni e stampa «sono state ritenute regolarmente rendicontate solo laddove la spesa rimborsata ha trovato una giustificazione, documentata [sic!], fermo il principio dell'inerenza» (cfr. p. 24);

quanto alle spese logistiche per affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari, «sono state ritenute regolarmente rendicontate allorquando è stata fornita la documentazione comprovante l'inerenza all'attività istituzionale del gruppo» (pp. 24-25).

È di tutta evidenza come la richiesta di tali puntuali giustificazioni e specificazioni dell'oggetto, dell'occasione e dell'inerenza delle spese sostenute nell'ambito dell'attività istituzionale, delle quali non v'è traccia nella legge né nelle linee guida, contrasti palesemente con la natura meramente «documentale» del controllo e con la «necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso» riconosciuta da codesto Collegio (v. sent. n. 39/2014) a baluardo del limite per il quale «il sindacato della Corte dei conti (...) non può addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

Tutto ciò, peraltro, è stato già affermato (sul piano della legittimità amministrativa degli atti) anche dalla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in particolare composizione (cfr. sent. n. 29/2015) conformemente, appunto, alle indicazioni puntualizzate da codesta Corte (e dei fondamentali principi della divisione dei poteri e di leale collaborazione) e alla luce della natura e della funzione del gruppo consiliare. Segnatamente si è affermato che «un gruppo assembleare di un Consiglio Regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori. I consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione. L'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio-economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti. Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto. Per le considerazioni che precedono è indiscutibile che tutto il coacervo delle attività di approfondimento delle problematiche locali sia inerente, anzi, per meglio dire, connaturata alla vita operativa di un gruppo consiliare. Perciò, a prescindere dall'esplicita indicazione recata dalle linee guida, risultano del tutto compatibili con l'attività di un gruppo le spese per l'acquisto di quotidiani, rassegne stampa e libri, nonché per attività di consulenza e di ricerca. Allo stesso modo, non può non riconoscersi che tutte le spese funzionali all'attività di un gruppo, quali le spese di ristorazione, di soggiorno e i contratti di collaborazione con esperti di problematiche regionali, ovvero per ricoprire l'incarico di addetto stampa siano inerenti ai fini istituzionali di un gruppo assembleare» (v. Corte conti, sezioni riunite, sent. n. 29/2015).

Nella medesima sede si è anche chiarito che il controllo sull'inerenza della spesa non può travalicare in controllo sul merito della spesa: per rispetto dell'autonomia costituzionale dei gruppi consiliari, tale compito è stato riservato al Presidente di ciascun gruppo («ai sensi dell'art. 2 delle linee guida è il Presidente che autorizza le spese del gruppo assembleare e ne è responsabile. È sempre il Presidente che attesta la veridicità e la correttezza delle spese»), ragion per cui il controllo esterno assegnato alla Corte dei conti deve risolversi in un controllo sulla conformità (non delle spese *ma*) del rendiconto al modello deliberato in sede di Conferenza permanente e ciò alla luce della sola documentazione contabile specificata nel successivo art. 3.

Si è altresì precisato che il controllo sull'inerenza, per non impingere nel merito, deve scrupolosamente attenersi al «limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali» (v. sent. n. 29/2015), potendosi sindacare la spesa solo «laddove essa risulti incongrua, illogica e irrazionale in ragioni dei mezzi predisposti rispetto ai fini che s'intende perseguire. In altri termini, allorché la scelta, raffrontata con parametri obiettivi, valutati ex ante e rilevabili anche dalla comune esperienza, sia una scelta abnorme» (ibidem).



Di talché il controllo sull'inerenza della spesa si risolve, al più, nel controllo sulla non manifesta irragionevolezza della spesa, sulla sua non abnormità. Superare tale confine significa, irrimediabilmente, ledere la sfera di autonomia costituzionalmente riservata agli organi consiliari.

In breve, in tema di spese per il personale o di quelle relative a consulenze ed incarichi o di quelle sostenute per attività promozionali o per convegni, la Sezione di controllo, riscontrata la piena coerenza tra le spese a tale titolo sostenute e la relativa documentazione giustificativa, avrebbe dovuto ritenere terminata la sua verifica. Ha, invece, preteso, in modo del tutto abnorme, di valutare la professionalità del collaboratore, la specificità della prestazione in relazione al contenuto del progetto, i risultati della collaborazione o l'attribuzione degli incarichi sotto il profilo della rispondenza delle attività dei consulenti all'obiettivo dei gruppi richiedenti o la sussistenza di un nesso tra il convegno e le attività istituzionali del gruppo che lo ha promosso.

Da qui, la lamentata incostituzionalità del controllo compiuto dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto perché esercitato: *a)* in palese difetto di attribuzione, *b)* con indebita sovrapposizione rispetto ai controlli interni previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità, *c)* interferendo con le competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale.

2.2. Ingerenza del controllo in concreto esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto sui rendiconti relativi all'esercizio 2014 in pregiudizio all'autonomia (politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa) costituzionalmente garantita al Consiglio e ai suoi gruppi consiliari.

Non solo la legge non attribuiva (e non attribuisce), in generale, alla Corte dei conti alcun potere né di integrare i criteri di verifica contabile né di sindacare il merito delle spese sostenute o di contestare la veridicità e la correttezza attestata dal Presidente di ciascun gruppo; non solo la Sezione di controllo non può esigere documentazione contabile ulteriore o diversa da quella prescritta dalle linee guida (*cf.* art. 3 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012); ma l'illegittimità (sul piano costituzionale) dell'accertamento compiuto dalla Sezione Regionale della Corte dei conti risulta anche dalle concrete modalità in cui esso è stato eseguito, specie con riguardo all'applicazione del principio dell'inerenza, esplicitato sulla base di indicatori stabiliti a posteriori e in via unilaterale.

In questo senso, la Regione si duole del fatto che, anche ad ammetterne per inconcesso la copertura normativa, il sindacato che la Sezione regionale di controllo ha esercitato, per le modalità che concretamente ha assunto, ha finito con l'ingerirsi indebitamente nello spazio costituzionalmente riservato all'autonomia politica, legislativa, amministrativa, contabile e di spesa della Regione e dei suoi organi: il controllo di regolarità del rendiconto si è tradotto, nei fatti, in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese.

Il presente motivo di ricorso poggia sull'assunto, acquisito sin dagli anni Settanta, che «la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le Regioni sia tra i poteri dello Stato, "non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto" (*cf.* la sentenza n. 110 del 1970)».

Basteranno alcuni esempi per comprendere la fondatezza della doglianza:

A) Le spese per incarichi defensionali.

La Corte ha contestato a tutti i gruppi consiliari le spese sostenute «per incarichi defensionali per l'instaurazione dei giudizi innanzi al Tar Veneto, non essendo detta voce di spesa ricompresa tra gli specifici vincoli di destinazione che la legge imprime alle risorse assegnate ai Gruppi consiliari né tra le finalità istituzionali, tipizzate, di cui sia al più volte richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, sia nell'art. 13, comma 1-*quater*, lettere da *a)* ad *e)* della l.r. n. 47 del 21 dicembre 2012» (v. p. 23 delibera).

Senonché, a parte il fatto che le finalità istituzionali dei gruppi non sono state affatto tipizzate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, all'allegato B «uscite» non prevede un elenco chiuso di funzioni ma un elenco aperto integrabile salva specificazione, è agevole osservare, in senso contrario, che, sotto il profilo formale, le spese per gli incarichi defensionali al TAR sono state correttamente contabilizzate alla voce n. 6 «Spese consulenze, studi e incarichi» del modello di Rendiconto, configurandosi evidentemente come un incarico; sotto il profilo sostanziale, poi, non può certo negarsi ai gruppi consiliari il diritto, costituzionalmente garantito a tutti (v. art. 24 Cost.), di agire in giudizio per la tutela delle proprie posizioni soggettive, tanto più a fronte di una delibera (quale era quella relativa ai rendiconti del 2013), che andava illegittimamente a ledere la loro autonomia politica, legislativa, gestionale e contabile, come codesta Corte ha acclarato.

Né ha alcun senso affermare che «le spese di che trattasi ... sono state, paradossalmente, poste a carico del medesimo Soggetto istituzionale, ossia il Consiglio regionale, che le ha erogate» (p. 23 delibera n. 227/2015). L'assunto è, ad un tempo, erroneo e fuorviante. È erroneo laddove confonde il bilancio del Consiglio regionale con i rendiconti dei



gruppi consiliari, negando loro autonomia di funzioni e di spesa. Che sia fuorviante è dimostrato dalla conseguenza assurda alla quale approda: quella di negare in radice il diritto di difesa ai gruppi consiliari destinatari di contestazioni illegittime da parte della Sezione di controllo. Ciò, considerato, da un lato, che le risorse dei gruppi derivano essenzialmente dal bilancio del Consiglio regionale, dall'altro, che il Giudice amministrativo ha riconosciuto l'autonoma imputazione delle somme medesime ai gruppi stessi e a loro (e solo a loro), quindi, l'interesse a ricorrere contro le delibere che contestano la regolarità della rendicontazione, negando, in ragione di ciò, al Consiglio regionale in quanto tale, la titolarità di un autonomo interesse processuale all'azione (*cf.* TAR Veneto, ordinanza n. 430/2014). Se si nega al soggetto titolare dell'interesse ad agire (i.e. al gruppo consiliare) la possibilità di farlo considerando la spesa per l'attività defensionale non «istituzionale» e se, nel contempo, si deve concludere che le delibere *de quibus* non sono impugnabili autonomamente dal Consiglio regionale per difetto di interesse, il cortocircuito che ne discende in termini di vuoto di tutela giurisdizionale diviene di palmare evidenza.

B) Le spese per il personale e per i collaboratori

Lungi dal limitare il controllo agli aspetti contabili e documentali, la Sezione di controllo:

ha preteso di valutare gli incarichi assegnati anche sotto il profilo dei contenuti del contratto, della necessità e del contenuto del progetto, della necessaria indicazione del risultato atteso e della verifica dell'attività svolta dal collaboratore, esigendo, ai fini della regolarità della rendicontazione, la presenza congiunta di tutti i predetti elementi;

ha interpretato il quadro normativo di riferimento senza alcuna cognizione di causa, assegnandosi, *quoad effectus*, un potere valutativo di cui è totalmente carente. Infatti, è ben vero che la legge regionale consente ai gruppi consiliari l'utilizzo delle tipologie contrattuali, coordinata e continuativa, a progetto e occasionali, disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003 (artt. 61 e ss.), con l'esclusione della possibilità di instaurare un qualsivoglia altro rapporto di lavoro subordinato (v. delibera n. 227/2015 pp. 19-22). Ciò, tuttavia, non significa che siano ammesse solo collaborazioni a progetto ed occasionali: sono, al contrario, consentiti anche rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ovviamente nelle ipotesi ancora consentite dalla legge v. (art. 61 e ss. d.lgs. n. 276/2003). Fra queste ipotesi vi è quella — assolutamente rilevante in numerose fattispecie contestate — di rapporti instaurati con soggetti iscritti ad albi professionali per lo svolgimento di attività per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione (*cf.* art. 61, comma 3, d.lgs. n. 276/2003). Contrariamente a quanto afferma la Sezione di controllo, gli articoli 61 e ss. del d.lgs. n. 276 del 2003 non hanno affatto escluso ogni forma di collaborazione coordinata e continuativa che non sia riconducibile ad un progetto; al contrario, hanno previsto che il progetto non sia necessario — e che quindi la collaborazione coordinata e continuativa sia possibile senza il progetto stesso — in alcune specifiche ipotesi, fra cui quella, appunto, di rapporti, anche di collaborazione coordinata e continuativa, instaurata con soggetti iscritti agli albi professionali, per lo svolgimento di attività cui quell'iscrizione si riferisce. Dunque, non hanno fondamento alcuno tutte le contestazioni mosse con riferimento alle collaborazioni instaurate con soggetti iscritti ad albi professionali e che abbiano svolto a favore del gruppo consiliare attività proprie della professione per lo svolgimento della quale sono iscritti all'albo stesso (ci si riferisce in particolare alle collaborazioni instaurate con il sig. Stefano Campolo dal Gruppo Misto e con il sig. Luca Fiorin dal Gruppo Futuro Popolare): si tratta, nello specifico di soggetti iscritti all'albo dei giornalisti, che hanno svolto a favore dei gruppi attività tipicamente giornalistiche, in un rapporto che deve qualificarsi, in relazione al suo svolgimento ed alla sua regolamentazione, come di collaborazione coordinata e continuativa;

ha affermato l'irregolarità della spesa in quanto «manca il riferimento del progetto all'attività istituzionale del gruppo» (il riferimento è alla posizione Anselmi Ermanno, collaboratore di Futuro Popolare: v. doc. 1, all. 8, p. 53) o non sarebbe «documentato il risultato atteso della prestazione» (il riferimento è alla posizione di Alessandro Basso, collaboratore del Partito Democratico Veneto (v. doc. 1, all. 2, p. 33). Sennonché, anche a tacere, come risulta documentalmente, che non risponde in alcun modo al vero che l'attività dedotta nel progetto non sia inerente all'attività del gruppo consiliare, è ben noto che il rapporto di collaborazione configura prestazioni di mezzi, per cui non ha senso alcuno la pretesa verifica in ordine al risultato in concreto conseguito.

C) Le spese per consulenze, studi e incarichi o per convegni e attività di aggiornamento, seminari.

Relativamente alle spese per consulenze, studi e incarichi o per convegni e attività di aggiornamento, seminari, la Sezione di controllo ha surrettiziamente utilizzato il criterio di inerenza sino al punto di (in concreto) sindacare le scelte discrezionali operate dai gruppi consiliari, con ciò travalicando palesemente il limite invalicabile del rispetto del merito politico-amministrativo, della separazione fra attività di controllo e attività di amministrazione, della natura meramente documentale del controllo.

Ad esempio, al gruppo consiliare «Partito democratico veneto» ha contestato la «fattura n. 1/2013 del 3 marzo 2014 ... emessa da "Ires Veneto" avente ad oggetto "giornata seminariale a n. 50 partecipanti sul tema 'I fondi strutturali europei: 2014-2020, una risorsa per lo sviluppo del Veneto', in quanto relativa ad attività di formazione rivolta a soggetti ('amministratori, parlamentari ed esponenti della società) diversi da quelli previsti dall'art. 13, comma 1-ter,



lett. d) della l.r. 21 dicembre 2012, n. 47» (v. delibera n. 227/2015, p. 36). Ci si limita ad osservare che il presidente del gruppo PDV, nella nota allegata al rendiconto trasmesso alla Sezione di controllo, aveva (*sed frustra*) evidenziato, ad evitare equivoci già verificatisi in sede di precedenti rendicontazioni, che «la fattura IRES Veneto n. 1 del 3 marzo 2014 riguarda un convegno ad inviti di carattere seminariale su una tematica specificamente regionale, (...) Come evincibile dalla documentazione allegata, l'iniziativa del Gruppo non è classificabile tra le attività di formazione, ma come convegno avente lo scopo di contribuire a “ricallibrare l'attività di opposizione ... e mettere a fuoco proposte concrete e distintive, utili a costruire un programma per candidarsi a governare la Regione nel 2015”». Al medesimo gruppo consiliare viene contestato, ancora, la «fattura n. W296/2013 ... avente ad oggetto la stampa di materiale pubblicitario in vista della manifestazione “Ottobre democratico” tenutasi a Chioggia nei giorni 4-5-6 ottobre 2013, in quanto, dalla documentazione prodotta risulta trattarsi di compartecipazione all'attività del partito, ammissibile solo in presenza della dimostrazione della relativa misura, nel caso specifico non fornita» (p. 36-37): *devesi* evidenziare come la manifestazione «Ottobre Democratico» tenutasi a Chioggia nei giorni 4-5-6 ottobre 2013 è stata organizzata dal Gruppo consiliare regionale Partito Democratico Veneto, come risulta *ictu oculi* dai manifesti che riportavano il logo del Gruppo seguito dalla dicitura «Consiglio Regionale del Veneto / Gruppo Consiliare Partito Democratico Veneto», non allegati solo per l'impossibilità materiale di riprodurre un formato di dimensioni giganti; la «fattura n. 750 del 16 dicembre 2014 ... avente ad oggetto la stampa di volantini e manifesti relativi all'iniziativa “Cultura e spettacolo per futuro di Verona: quali prospettive per imprese dello spettacolo alla luce delle nuove norme di legge nazionali”, per la quale dalla documentazione prodotta emerge manifestamente la non inerenza all'attività istituzionale del gruppo» (p. 37): la capziosità della Sezione di controllo è dimostrata dalla semplice circostanza di avere trascritto erroneamente il titolo dell'iniziativa, trasformando l'originale «Cultura e spettacolo per il futuro del Veneto e di Verona», in «Cultura e spettacolo per il futuro di Verona». Né serve, ovviamente, rammentare che cultura e spettacolo sono materie di competenza regionale e che esse venivano trattate in particolare dalla Sesta Commissione Consiliare regionale di cui faceva parte il consigliere del Gruppo PD Roberto Fasoli, che coordinava l'iniziativa.

Al gruppo consiliare «Liga Veneta - Lega Nord – Padania» vengono contestate, fra l'altro, le spese per il pagamento delle piattaforme «Officina Veneto» e «Plancia» nonché lo studio dal titolo «Il “prezzo della libertà”: la regionalizzazione del debito pubblico» (*cf.* fatture nn. 2, 3, 11): a tale riguardo basti osservare che le citate piattaforme informatiche e lo studio citato sono serviti alla stesura e al deposito, in data 9 maggio 2014, della risoluzione consiliare (atto tipico della funzione di consigliere regionale) n. 71 «Regionalizzare il debito pubblico: il “Prezzo della libertà” per una totale autonomia del Veneto.» (a cui è stato allegato come parte integrante), con primo firmatario il Presidente del Gruppo (v. doc. 4): ciò solo basterebbe a provare *per tabulas* la riconducibilità della spesa all'attività del gruppo consiliare e la sua regolarità ai sensi della l.r. n. 47/2012.

E si potrebbe continuare.

È chiaro che, in tutti gli esempi sopra citati e negli altri che si potrebbero fare, il criterio di inerenza, come inteso e applicato in concreto, tramuta il controllo documentale esterno in una sorta di autorizzazione successiva, spostando la titolarità della decisione di spesa dall'organo politico all'organo di controllo in spregio alle prerogative costituzionali degli organi del consiglio regionale: in tal modo, il comportamento della Sezione di controllo interferisce indebitamente con le funzioni e le prerogative che la Costituzione, lo statuto regionale e la legge (nazionale e regionale) assegnano al Consiglio e ai suoi organi.

Anche per tali ragioni si insta per l'accoglimento del ricorso.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte che

1) dichiari che non spettava allo Stato e, per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto adottare la qui gravata delibera per violazione, come precisato nella parte motiva, degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost. in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile, statutaria, dello stesso d.l. n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 ridondante in lesione dell'autonomia costituzionale regionale e dello Statuto regionale del Veneto approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ove prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei gruppi consiliari (cfr. artt. 19, 20, 21, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 46 e 48), nonché del principio di leale collaborazione;



2) per l'effetto, annulli la delibera impugnata (n. 227/2015), nonché gli atti presupposti (ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 147/2015) e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Si producono i seguenti documenti:

1. delibera n. 227/2015 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, depositata il 22 aprile 2015;
2. delibera n. 147/FRG del 5 marzo 2015 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto;
3. delibera di autorizzazione a proporre conflitto di attribuzioni avanti la Corte costituzionale della Giunta regionale veneta n. 690 del 14 maggio 2015;
4. Consiglio Regionale del Veneto, risoluzione n. 71 «Regionalizzare il debito pubblico: il “prezzo della libertà” per una totale autonomia del Veneto».

Padova-Venezia-Roma, addì 18 giugno 2015

Avv. Ezio Zanon

Avv. prof. Mario Bertolissi

Avv. prof. Vittorio Domenichelli

Avv. Francesco Rossi

Avv. Luigi Manzi

15C00261

N. 143

*Ordinanza del 15 ottobre 2014 emessa dalla Corte d'appello di Firenze
nel procedimento civile promosso da Esposito Giuseppe contro Bruscolini Nella*

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa - Applicabilità di tale previsione anche nel caso di appello dichiarato improcedibile ai sensi dell'art. 348, comma secondo, c.p.c., per mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza e alla successiva di cui gli è stata data comunicazione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di cancellazione della causa dal ruolo (e conseguente estinzione del processo) di cui agli artt. 309 e 181 c.p.c., applicabili in appello in caso di mancata comparizione ad udienze successive alla prima - Irrazionalità - Violazione del principio di proporzione delle imposizioni tributarie alla capacità contributiva.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art 13, comma 1-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

All'udienza collegiale del giorno 15 ottobre 2014 ore 10,00;

Presidente dott. Turco Alessandro, Relatore;

Giudice/Consigliere dott. Abiosi Antonia;

Giudice/Consigliere dott. Modena Marco;

Con l'assistenza del cancelliere sottoscritto e del P.M. dott.,

Chiamata la causa



Attore principale Esposito Giuseppe:

Avv. Quercetani Massimiliano;

Avv. Tagliaferri Riccardo;

Convenuto principale Bruscolini Nella, Avv.

Rilevato che:

l'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, introdotto dall'art. 1 comma 17 della legge 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013) stabilisce il raddoppio del contributo unificato quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, stabilendo altresì che dei presupposti di tale raddoppio il giudice debba dare atto in sentenza;

che tale norma, attraverso la previsione della improcedibilità, assoggetta all'aggravamento tributario in questione (avente natura lato sensu sanzionatoria) anche le parti il cui appello venga dichiarato improcedibile ai sensi dell'art. 348 secondo comma c.p.c., per mancata comparizione dell'appellante alla prima udienza e a quella successiva di cui gli sia stata data comunicazione;

che pertanto detta norma dovrebbe trovare applicazione nel caso specifico, in cui la parte appellante non è comparsa né alla prima udienza, né a quella successiva di cui le è stata data comunicazione, dal che consegue la rilevanza della questione;

che la citata disposizione crea una disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., tra l'ipotesi di improcedibilità ex art. 348 secondo comma c.p.c., in cui si applica il raddoppio del contributo unificato, e quella di cancellazione della causa dal ruolo (e conseguente estinzione) ex artt. 309-181 c.p.c., applicabili anche in appello per l'ipotesi di mancata comparizione ad udienze successive alla prima, cui detta previsione non si applica;

che tale disparità di trattamento non è razionalmente giustificabile in alcun modo, anche tenuto conto che la mancata comparizione alla prima udienza comporta per l'ufficio un aggravio di lavoro sicuramente non superiore (anzi, in taluni casi anche inferiore) rispetto quella che può aversi ad un'udienza successiva alla prima (che potrebbe intervenire dopo lo svolgimento di maggiori attività processuali, come l'ammissione e l'assunzione di prove);

che, trattandosi di norma tributaria, risulta violato anche il principio della proporzione delle imposizioni alla capacità contributiva, ex art. 53 Cost.;

che non è possibile interpretare la disposizione in modo tale da superare i dubbi di legittimità costituzionale, stante la univocità del presupposto (improcedibilità dell'impugnazione) richiamato dalla norma tributaria e definito da quella processuale;

P.Q.M.

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

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, introdotto dall'art. 1 comma 17 della legge 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013), nella parte in cui prevede il versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, nella misura ivi prevista, anche nei casi di improcedibilità previsti dall'art. 348 secondo comma c.p.c., per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.;*

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione delle predetta questione;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa (anche se contumaci), nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Presidente: TURCO



N. 144

Ordinanza del 29 aprile 2015 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Messineo Salvatore 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 o fino alla scadenza se prevista in data anteriore - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e incidenza sul legittimo affidamento - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

In via subordinata:

Impiego pubblico - Avvocati dello Stato - Trattenimento in servizio già disposto con formale provvedimento - Riduzione fino al 31 ottobre 2014 o fino alla scadenza se prevista in data anteriore - Trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015 come stabilito per i magistrati - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ai magistrati - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE PRIMA

Adunanza di Sezione del 1° aprile 2015

Numero affare 00369/2015

Oggetto: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza di sospensiva, proposto da Salvatore Messineo avverso il provvedimento di collocamento a riposo a decorrere dal 15 marzo 2015 e il presupposto provvedimento in data 20 febbraio 2015 con il quale si è dichiarato che la sua istanza di disponibilità al trattenimento in servizio fino al compimento del settantacinquesimo anno di età non poteva essere valutata.

La Sezione ha pronunciato il seguente provvedimento.

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0019808 in data 25 marzo 2015, con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri si è espressa sulla fondatezza e sui presupposti per la richiesta di sospensione degli atti impugnati, riservandosi di relazionare ulteriormente nel merito una volta esaurita la fase cautelare;

Visto il ricorso del 6 marzo 2015;

Visto l'art. 1, commi 1, 2, e 3, di cui al decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

Visto l'art. 3 della Costituzione;

Visto l'art. 77, comma 3 della Costituzione;

Visto l'art. 81, comma 3 della Costituzione;

Visto l'art. 97, comma 3 della Costituzione;

Visti gli artt. 3, 35 e 117 della Costituzione (con riferimento anche agli artt. 1, 2 e 6, par. I, direttiva 2000/78/ce del 27 novembre 2000, come interpretati dalla Corte di Giustizia dell'UE con sentenza 6 novembre 2011 in causa C. 286/12);

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

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giancarlo Luttazi.

Premesso.

Il ricorrente, vice avvocato generale dello Stato, impugna - formulando dodici eccezioni di incostituzionalità della normativa di riferimento - il provvedimento che lo ha collocato a riposo a decorrere dal 15 marzo 2015 e la connessa pregressa determinazione con cui gli si è comunicato che la sua istanza di trattenimento in servizio fino al 75° anno di



età non poteva essere valutata per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 come modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114.

Tale articolo, al comma 1, ha abrogato l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 e successive modificazioni.

Inoltre il comma 3, per effetto della modifica operata dalla legge di conversione all'originario testo del decreto-legge («3. Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari nonché degli avvocati dello Stato, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore»), ha escluso dal beneficio della proroga dei trattenimenti in servizio sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore gli avvocati dello Stato (comma 3 citato, come sostituito dalla citata legge di conversione n. 114 del 2014: «Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore»).

Il comma 2 recita: «Salvo quanto previsto dal comma 3, i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto sono fatti salvi fino al 31 ottobre 2014 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore. I trattenimenti in servizio disposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e non ancora efficaci alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge sono revocati». Sicché la posizione del trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato è regolata dalla norma di cui ai commi 1, 2 e 3 della fonte normativa indicata.

Il ricorrente ritiene che i provvedimenti impugnati siano illegittimi perché la normativa sulla quale essi sono fondati viola la Costituzione sia per vizi del procedimento legislativo, sia per contrasto con precetti e principi costituzionali attinenti al merito ed al contenuto delle scelte del legislatore; formula le seguenti eccezioni di incostituzionalità della norma:

1) violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione: l'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio prevista dall'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 comporterebbe una rilevante nuova spesa, quanto meno per l'anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio;

2) violazione dell'art. 97 della Costituzione quanto ai profili concernenti la violazione del nuovo parametro di costituzionalità costituito dal criterio di economicità, introdotto dall'art. 2, comma 1, legge cost. 20 aprile 2012, n. 1;

3) violazione dell'art. 97 della Costituzione quanto ai profili concernenti la violazione dei principi di buon andamento e di efficienza;

4) violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione: sotto il profilo della evidente insussistenza della necessità e dell'urgenza stante l'inidoneità delle misure previste dai primi commi dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 a conseguire lo scopo prefigurato del ricambio generazionale;

5) violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irragionevolezza;

6) violazione dell'art. 3 della Costituzione: violazione del principio di uguaglianza per avere regolato in modo identico situazioni diverse (omologazione degli avvocati dello Stato con la generalità dei dipendenti pubblici).

7) violazione dell'art. 3 della Costituzione: violazione del principio di uguaglianza per avere regolato in modo diverso situazioni uguali (diversità di trattamento per categorie di personale per le quali era egualmente previsto il trattamento in servizio fino al compimento del settantacinquesimo anno di età);

8) violazione dell'art. 3 della Costituzione: violazione del principio di uguaglianza per avere regolato in modo diverso le situazioni parificate a ogni effetto giuridico degli avvocati dello Stato e dei magistrati;

9) violazione dell'art. 77 della Costituzione sotto il profilo della mancata adozione di una nuova delibera del Governo sulle modificazioni che sono state introdotte al d.l. dopo il 13 giugno 2014 e prima della sua pubblicazione in *G.U.*;

10) violazione dell'art. 77 della Costituzione sotto il profilo del ritardo con cui il d.l. n. 90/2014 è stato portato all'esame delle Camere.

11) violazione dell'art. 77 della Costituzione sotto il profilo della mancanza del requisito dell'urgenza e dell'indifferibilità;

12) violazione degli artt. 3, 35 e 117 della Costituzione con riferimento anche agli artt. 1, 2 e 6, par. I, direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, come interpretati dalla Corte di Giustizia dell'UE con sentenza 6 novembre 2011 in causa c. 286/12).



Il ricorso, con istanza di sospensione cautelare, è stato direttamente proposto a questo Consiglio di Stato richiama gli artt. 11 del d.P.R. n. 1199/1971 e 3, comma 4, della legge n. 205/2000.

Con parere n. 721 dell'11 marzo 2015, reso nell'adunanza dello stesso giorno, la Sezione ha espresso il parere:

che l'istanza cautelare in ricorso dovesse essere accolta e conseguentemente sospesa l'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla data del 1° aprile 2015 (data della presente adunanza);

che la Presidenza del Consiglio dei ministri, competente alla relazione di cui all'art. 11 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e al provvedimento cautelare ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 205/2000, fosse da officiare per una relazione contenente documentati elementi sulla istanza cautelare e sul merito del ricorso;

che copia del parere e del ricorso straordinario dovesse trasmettersi per quanto di competenza all'Avvocatura generale dello Stato, quale organo deputato alla difesa dell'Amministrazione ed emanante l'atto impugnato;

che l'ulteriore trattazione fosse rinviata alla adunanza del 1° aprile 2015. L'Avvocatura generale dello Stato ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri elementi ai fini della relazione a questo Consiglio di Stato.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con relazione pervenuta a questo Consiglio di Stato in data 27 marzo 2015, si è espressa nel senso della totale infondatezza del ricorso e dell'assenza dei presupposti per la sospensione degli atti impugnati, riservandosi di relazionare ulteriormente nel merito una volta esaurita la fase cautelare.

Con atto datato 26 marzo 2015 e pervenuto tramite la Presidenza del Consiglio dei ministri in data 27 marzo 2015 il ricorrente ha formulato osservazioni e deduzioni sulla relazione, nonché motivi aggiunti.

In data 30 marzo 2015 il ricorrente ha formulato ulteriori rilievi. All'adunanza odierna questa Sezione, ritenuta in via interinale rilevante e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha espresso il parere che l'istanza cautelare proposta debba essere accolta e che per l'effetto in via interinale debba essere sospesa l'efficacia dei provvedimenti impugnati, fino all'adunanza successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, nel corso della quale verrà emesso il parere di definizione della fase cautelare.

Considerato.

Con parere interinale in sede cautelare la Sezione, sospesa l'efficacia dei provvedimenti impugnati, fino alla adunanza successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ha richiesto all'Amministrazione competente di provvedere interinalmente sulla domanda di trattenimento in servizio del ricorrente in base al regime precedente l'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e dello stesso decreto-legge, convertito con modificazione dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

La Sezione ritiene che la questione di costituzionalità della norma di cui ai commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, come modificato dalla legge di conversione n. 114 del 2014, nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 e successive modificazioni, sia rilevante e non manifestamente infondata.

La disposizione del menzionato art. 16 prevedeva, al comma 1, la facoltà dell'Amministrazione di trattenere in servizio per un periodo massimo di un biennio il dipendente oltre i limiti di età previsti dalla norma applicabile al dipendente stesso, in relazione «alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

Il comma 1-bis dell'art. 16 in questione prevedeva, attraverso una serie di rinvii, che la facoltà di trattenimento in servizio attribuita all'Amministrazione fosse estesa a cinque anni («sino al compimento del settantacinquesimo anno di età») per i magistrati ordinari e amministrativi, per i magistrati della giustizia militare e per gli avvocati dello Stato.

La questione sollevata nel corso della fase cautelare del procedimento per ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 13, primo comma, terzo periodo, d.P.R. n. 1199/1971, inserito dall'art. 69, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, appare rilevante ai fini dell'emissione del parere.

La disposta sospensione temporanea dell'efficacia dei provvedimenti impugnati fondata sul *fumus bori imis*, in relazione alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta dal ricorrente, non ha esaurito la fase cautelare, che riprenderà dopo la conclusione dell'incidente di legittimità costituzionale, in considerazione della quale tale fase sarà conclusa. Permane quindi il potere della Sezione di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

I provvedimenti impugnati sono espressamente fondati sulle disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, come convertito in legge, che rilevano in quanto abrogatrici della facoltà dell'Amministrazione di trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici (comma 1) e, in via subordinata, in quanto hanno disciplinato i trattenimenti in servizio degli avvocati dello Stato nell'ambito della gene-



ralità dei dipendenti e non nell'ambito delle categorie di personale di cui all'art. 1 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (comma 3).

La questione di costituzionalità proposta viene sollevata in riferimento a vizi del procedimento (art. 77 Cost.), alla violazione dell'art 81 Cost., e dei principi di economicità (art. 97, primo comma Cost.) di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione, di eguaglianza (artt. 97 e 3 Cost.) sotto diversi profili, e infine per violazione degli artt. 3, 35 e 117 della Costituzione, con riferimento agli artt. 1, 2 e 6 direttiva 2000/78/CE.

La questione di costituzionalità della normativa sopra richiamata, posta con riferimento alla norma di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. non è manifestamente infondata.

L'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni con la legge 11 agosto 2014, n. 114, sembra porsi in contrasto con gli artt. 81, terzo comma, 97 e 3 Cost.

Va premesso che il legislatore ha ritenuto che il rinvio del collocamento a riposo, oggetto di abrogazione da parte della normativa della cui costituzionalità si dubita fosse funzionale alle misure di contenimento della spesa pubblica (Corte cost. n. 83/2013).

La Sezione osserva, quindi, che l'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio, come introdotta dall'art. 1, comma 1, del di n. 90 del 2014, comporta maggiori spese per l'anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio rispetto a quelli originariamente calcolati dal Governo e riportati al comma 6 dell'art. 1 del decreto-legge: "6. All'onere derivante dal presente articolo pari a 2,6 milioni per l'anno 2014, 75,2 milioni per l'anno 2015, 113,4 milioni per l'anno 2017 e 152,9 milioni a decorrere dall'anno 2018, si provvede con le seguenti modalità:".

Siffatta determinazione quantitativa è rimasta invariata anche nel testo convertito, nonostante le modificazioni introdotte dalla legge di conversione abbiano significativamente ampliato le categorie di dipendenti pubblici a cui si applica la specifica disciplina.

In particolare, in sede di conversione:

a) è stata modificata, per quanto concerne gli avvocati dello Stato, l'originaria previsione contenuta nel comma 3, che faceva espressamente "salvi sino al 31 dicembre 2015" anche "i trattenimenti in servizio... degli avvocati dello Stato", prevedendo anche per questi ultimi che "i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del ... decreto" - legge dovessero cessare il 31 ottobre 2014;

b) è stato inserito nel testo originario dell'art. 1 il comma 3-*bis*, con il quale la data di cessazione dei trattenimenti in servizio del personale della scuola è stata ulteriormente anticipata al 31 agosto 2014 (rispetto alla data comune del 31 ottobre 2014 prevista per tutti i dipendenti dal comma 2 dell'art. 1: data quest'ultima che, con specifico riguardo al personale della scuola, era destinata, a sua volta, ad essere differita alla fine dell'anno scolastico - vale a dire al 31 agosto 2015 - in funzione di specifica regola propria dell'organizzazione scolastica dettata a salvaguardia del principio di continuità didattica);

c) è stato soppresso l'originario comma 4 dell'art. 1, che al fine di garantire l'efficienza e l'operatività del sistema di difesa e sicurezza nazionale manteneva ferma sino al 31 dicembre 2015 la disciplina dei richiami in servizio di cui agli artt. 992 e 993 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66;

d) è stato riscritto comma 5: rispetto al testo iniziale le modifiche introdotte provvedono a stabilizzare la facoltà, per le PP.AA., di addivenire alla risoluzione anticipata del rapporto di lavoro o del contratto, estendendo tale facoltà di risoluzione anticipata anche ai soggetti che abbiano beneficiato dell'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (riammissione in servizio dopo la sospensione a seguito di procedimento penale conclusosi con sentenza di proscioglimento).

Nonostante l'introduzione di siffatte rilevanti modifiche comportanti maggiori spese, il testo dell'originario comma 6 dell'art. 1 è rimasto invariato, sicché può dubitarsi della violazione della norma di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che recita "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte".

Giova in proposito ricordare che, in vigenza del testo originario dell'art. 81 Cost. secondo il quale "ogni altra [altra rispetto alla legge di bilancio] legge che importi maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte", la giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 1/1966 ha affermato che "l'obbligo della copertura deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge prevede siano inserite negli stati di previsione della spesa per gli esercizi futuri".

Il contenuto di detto obbligo è stato ulteriormente chiarito dalla Corte costituzionale, precisando che la copertura finanziaria deve essere indicata in maniera "credibile" (sentenze nn. 115 e 214 del 2012 e 28 del 2013), che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita (sentenza n. 181 del 2013) e che, in presenza di disposizioni che comportano un onere, la cui esistenza «si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa», l'incapienza dei



pertinenti stanziamenti di bilancio determina la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. (testo originario).

Più di recente, la Corte costituzionale, nell'esercizio del controllo successivo di leggi di spesa, ha affermato che "il principio di analitica copertura finanziaria - espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e previsto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 - ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse disponibili. Nel caso di norme a regime ..., (come quelle di specie), tali operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti" (sentenza n. 224 del 2014).

È bene qui rammentare il contenuto prescrittivo del citato art. 17, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 richiamato dal Giudice delle leggi: ivi è stabilito che "7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiati e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili.»

Il menzionato comma 3 dello stesso art. 17, a sua volta, prescrive che «3.... i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredata di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEE ed eventuali successivi aggiornamenti.». Detta relazione - ai sensi del comma 4 - deve anche evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

La Corte costituzionale - da ultimo con la citata sentenza n. 224 del 2014 - ha chiarito da tempo che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 esplicita gli specifici adempimenti con cui deve essere concretamente attuato il principio di analitica copertura finanziaria posto dall'art. 81 Cost., sicché le prescrizioni poste dal suddetto art. 17 costituiscono indicatori puntuali e parametri utili di riferimento per verificare il rispetto dello stesso art. 81 Cost.

Anche nella sentenza n. 26 del 2013 il Giudice delle leggi ha ribadito con specifico riferimento alle disposizioni "in materia pensionistica" la necessità che esse siano "accompagnate da un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari, e non semplicemente da una stima apodittica dei conseguenti oneri.» (nel senso, sentenze nn. 9 del 1958, 16 del 1961, 19 del 1970, 331 del 1988, 26 e 384 del 1991, 25 del 1993, 446 del 1994, 359 del 2007, 213 e 386 del 2008, 70 del 2012).

È certo che le disposizioni recate dall'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 riguardino la materia "pensionistica e di pubblico impiego"; pertanto, l'introduzione di esse imponeva l'adozione di tutti gli indicati adempimenti e la formulazione di specifica relazione conforme a quanto prescritto dal richiamato art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

Senonché, l'omissione dei suddetti adempimenti risulta confermata dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata all'art. 1 del d.l. 90 del 2014 e nella quale si rileva quanto segue:

a) la relazione tecnica governativa dà atto che "Dal complesso delle disposizioni" concernenti l'abrogazione dell'istituto del mantenimento in servizio "derivano maggiori oneri previdenziali per anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio;

b) la quantificazione di tale maggiore spesa, contenuta nel comma 6 dell'art. 1, è stata effettuata "Sulla base di dati desunti dal conto annuale (2012)" dal quale "risultano in corso trattenimenti in servizio per circa 1.200 soggetti di cui circa 660 relativi al compatto della magistratura": - si tratta, pertanto, di quantificazione non aggiornata al 2014,



che non tiene conto dell'effettivo numero dei soggetti coinvolti dalle nuove disposizioni, sicché la spesa risulta determinata con margini rilevanti di approssimazione per difetto;

c) le previsioni di spesa riferite nel prospetto allegato alla relazione tecnica governativa e poi riprodotte nel comma 6 dell'art. 1 - riguardano solo il quinquennio 2014-2018, nonostante nella stessa relazione si riconosca e si dia atto che gli oneri in questione sussistono anche per gli anni successivi, sicché risulta non assolto l'obbligo di indicare le proiezioni finanziarie, almeno decennali;

d) l'anticipazione al 31 agosto 2014 dell'abrogazione dell'istituto del mantenimento in servizio, introdotta in sede parlamentare con riguardo al personale scolastico, che secondo il Governo "non comporta alcun effetto finanziario", non è condivisibile alla stregua della previsione originaria (che non differenziava detto personale rispetto alla generalità dei dipendenti), in quanto la cessazione dal servizio avrebbe avuto effetti - per il principio della continuità didattica - non già il 31 agosto 2014 (come ora previsto), bensì il 31 agosto 2015 (o, in tesi alternativa restrittiva, il 31 ottobre 2014);

e) la tesi della neutralità finanziaria delle modifiche riguardanti gli avvocati dello Stato, che secondo il Governo sarebbe "compensata" dal differimento al 31 dicembre 2015 del collocamento a riposo del gruppo di magistrati i cui provvedimenti di mantenimento in servizio non si erano ancora perfezionati, non è sostenuta da elementi a supporto, anche nella considerazione che "[1] a diversa estensione delle platee in questione non induce a ritenere prudentiale una valutazione di neutralità finanziaria delle modifiche apportate", tanto più che "in merito alla maggiore spesa pensionistica e a quella relativa all'anticipo del TFS ... si dovrebbero acquisire i dati relativi all'anticipo medio del pensionamento rispetto a quanto previsto a legislazione vigente e all'importo medio del trattamento pensionistico ..., nonché del TFS stesso";

f) il mancato computo delle ulteriori spese derivanti dall'anticipazione al 31 ottobre 2014 della cessazione della disciplina per i richiami, di cui agli artt. 992 e 993 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, indotta dalla soppressione dell'originario comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, che manteneva ferma fino al 31 dicembre 2015 la disciplina del trattenimento in servizio;

g) l'assenza di qualsiasi indicazione della copertura finanziaria, dopo la riscrittura del comma 5 dell'art. 1, che disciplina la facoltà di risoluzione anticipata del rapporto di lavoro o del contratto individuale anche del personale dirigenziale.

Nella nota di lettura del Servizio bilancio del Senato si rileva ancora che «parte delle coperture degli oneri (tutti di parte corrente) è rappresentata da risorse in conto capitale, come peraltro riconosciuto dallo stesso Governo ... e che, nelle more del conseguimento dei risparmi derivanti dalla spending review, l'accantonamento di ulteriori somme a valere sugli stanziamenti delle amministrazioni centrali dello Stato potrebbe, alla luce del succedersi di interventi analoghi, pregiudicare la funzionalità delle medesime amministrazioni, ovvero riflettersi negli esercizi successivi determinando fenomeni di rimbalzo negli impegni sulle linee di finanziamento incise dalla norma».

Alla luce delle suesposte considerazioni non appare manifestamente infondata l'eccezione di violazione del precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., in ottemperanza al quale i soggetti contitolari delle decisioni politiche, Governo e Parlamento, sono tenuti alla verifica sull'esatta quantificazione e sulla credibile copertura degli oneri finanziari che derivano dagli atti legislativi.

Si tratta, peraltro, di adempimenti che assumono rilievo ai fini della giustiziabilità costituzionale delle leggi anche nel quadro della novella del 2012, che nella riformulazione dell'art. 81 Cost. ha introdotto il concetto di equilibrio di bilancio, legato all'andamento del ciclo economico, che è cosa diversa dal pareggio formale della spesa e dell'entrata. A siffatta conclusione sul sindacato costituzionale inducono alcuni principi ricavabili dalla sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale in materia di insindacabilità degli atti politici. Nella pronuncia, pur affermandosi che l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo, si aggiunge che "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale, quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto».

Appaiono parimenti non manifestamente infondate e rilevanti ai fini della decisione del ricorso le ulteriori censure del ricorrente, nella parte in cui deduce l'illegittimità dell'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 per violazione dell'art. 97 Cost. sotto il profilo del parametro di costituzionalità, costituito dal criterio di "economicità" introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Infatti, l'art. 2 di detta legge, in vigore dal 1° gennaio 2014, stabilisce che: "All'art. 97 della Costituzione, al primo comma è premesso il seguente: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»".



La novella recepisce in Costituzione il criterio di economicità, già vigente nell'ordinamento a norma dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, e pone quindi un vincolo ineludibile soprattutto sulla capacità e sulla condizione della spesa delle Amministrazioni pubbliche, i cui esborsi non possono quindi eccedere le risorse effettivamente disponibili.

Posto che i vincoli discendenti da tale nuova disciplina costituzionale riguardano anche le scelte legislative in tema di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, dovendo tali scelte privilegiare e favorire il criterio di "economicità", il ricorrente deduce che il raffronto tra i costi del trattenimento in servizio e i risparmi da destinare alle assunzioni - su cui si sofferma il Governo nella relazione che accompagna il decreto-legge - evidenzia la violazione del suddetto criterio costituzionalmente rilevante. A sostegno richiama la nota di lettura n. 57 del Servizio bilancio del Senato, nella quale si osserva che l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio comporta una rilevante spesa ("maggiori oneri previdenziali per anticipo dell'erogazione della pensione e dei trattamenti di fine servizio") destinata a protrarsi nel tempo e che, ove si mantenesse il trattenimento in servizio, consentirebbe ogni anno rilevanti risparmi che ben potrebbero "alimentare il budget spendibile per nuove assunzioni".

In particolare, la tabella riportata nella parte della suddetta nota di lettura, dedicata all'analisi dell'art. 1 del decreto-legge n. 90 del 2014, evidenzia che, nel raffronto tra maggiori costi per pensioni e per trattamento di fine servizio e risparmi per spese correnti stipendiali conseguenti all'abrogazione del trattenimento in servizio, emergono non già "risparmi da cessazione" che liberino somme spendibili per nuove assunzioni, bensì un consistente disavanzo passivo per l'erario, pari a complessivi 467,3 milioni di euro netti (di cui 2,6 per il 2014, 75,2 per il 2015, 113,4 per il 2016, 123,2 per il 2017 e 152,9 per il 2018). A tale aggravio per la finanza pubblica deve aggiungersi il mancato introito dei contributi previdenziali dei dipendenti interessati al trattenimento in servizio, i cui versamenti non sarebbero utili ad incrementare la loro posizione pensionistica avendo quasi tutti già raggiunto il massimo conseguibile.

L'eccezione di costituzionalità della normativa primaria sopra richiamata non è manifestamente infondata, in relazione alla denunciata violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. con riferimento ai principi di buon andamento e di efficienza, posti a tutela dell'interesse pubblico.

La scelta governativa in sede di emanazione del decreto-legge ed il Parlamento in sede di conversione in legge di abrogare l'istituto del trattenimento in servizio, - di abrogare cioè "la facoltà della Amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale del dipendente in determinati e specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi" - comporta il risultato pratico di privare le amministrazioni di risorse umane peculiari non facilmente rinvenibili nei tempi immediati, allo solo scopo di favorire il ricambio generazionale.

Nella relazione governativa che accompagna il decreto-legge si precisa che la disciplina dettata nei primi commi dell'art. 1 il cui titolo è "(d)isposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni" "è finalizzata a favorire il ricambio generazionale"; nella stessa relazione il Governo individua le cause del mancato ricambio generazionale nel "blocco delle assunzioni" indotto dalla disciplina del turn over e nella "crisi del sistema economico nel suo complesso".

A fronte di tale diagnosi, coerenza logica imponeva che si introducessero norme volte ad incidere direttamente sulle indicate cause, senza porre contemporaneamente a rischio le "esigenze organizzative e funzionali" e "l'efficiente andamento dei servizi" che sono valori che trovano protezione nei principi di buon andamento e di efficienza di cui all'art. 97 Cost.

La norma non è accompagnata dall'intento di avviare subito le procedure concorsuali per coprire i posti vacanti e già immediatamente ricopribili; risulta che, per quanto qui rileva, presso l'Avvocatura dello Stato vi è un enorme vuoto negli organici, formatosi prima dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, e che poteva e può essere coperto indicando i relativi concorsi.

E, anche a volere tenere ferma la scelta di utilizzare per i concorsi i posti del personale trattenuto in servizio, la sua attuazione poteva essere effettuata con modalità improntate ad una graduazione degli effetti, da non compromettere i principi di cui all'art. 97 della Costituzione. Era ed è sufficiente prevedere dei meccanismi in base ai quali il collocamento a riposo del personale trattenuto avvenga contestualmente alle nuove assunzioni dei vincitori all'esito dei relativi concorsi. (Una simile soluzione avrebbe assicurato: *a*) ai giovani la possibilità di partecipare ai concorsi per nuovi posti; *b*) alle amministrazioni, nelle more dello svolgimento dei concorsi, il mantenimento delle risorse necessarie a garantire le "esigenze organizzative e funzionali" e l'efficiente andamento dei servizi; *c*) al personale trattenuto in servizio una graduazione ed uno scaglionamento nel tempo del collocamento a riposo, con conseguente possibilità di programmare la loro vita).



La violazione dei canoni di buon andamento e di efficienza appare evidente con riferimento agli avvocati dello Stato evidenziando che per tale categoria di dipendenti la norma fissa al 31 ottobre 2014 la data di cessazione del trattamento in servizio, compromettendone seriamente le sue funzioni.

L'allontanamento dal servizio di tali unità di personale, disposto senza possibilità di sostituzione in tempi ragionevoli, appare incidere negativamente sull'efficiente andamento dei servizi dell'Avvocatura dello Stato e si pone contro le "esigenze organizzative e funzionali" di essa.

L'esigenza di prevedere forme di graduazione si imponeva anche in base alla considerazione aggiuntiva che - a differenza di quanto previsto per la generalità dei settori del pubblico impiego - la durata del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato (e per i magistrati) non era di due anni, ma di 5 anni.

Ritiene la Sezione che la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata sotto il profilo della drastica riduzione del periodo di trattenimento 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, in quanto, per la categoria degli Avvocati dello Stato, per i quali la durata del trattenimento in servizio era di 5 anni, prevede un termine particolarmente drastico, senza preavviso, intervenendo su situazioni sostanziali, fondate su leggi precedenti e provvedimenti già emanati ed efficaci, cancellando l'affidamento dei dipendenti nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (Corte Cost n. 83/2013, 166/2012, 302/2010, 236 e 206 del 2009).

L'avvertita esigenza di garantire un ricambio generazionale, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, riscontra un 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, non consente neppure di avviare la procedura concorsuale di reclutamento dei nuovi avvocati dello Stato, visti i tempi tecnici ed amministrativi necessari, che del resto ad oggi non risulta essere avvenuta.

La Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare, con le sentenze n. 103 del 2007 e n. 81 del 5 marzo 2010, che la previsione di una cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, degli incarichi dirigenziali "interni" di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, «il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa».

Il rapporto di lavoro instaurato con l'Amministrazione deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

I principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, anche il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa, vincolano, seppure si intende concretizzare l'avvertita esigenza di garantire un ricambio generazionale, anche il legislatore che deve assicurare idonee garanzie, prevedibili anche nel tempo, per garantire la copertura delle negative ripercussioni che potrebbero derivare sul principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, provocati dall'imprevisto anticipato collocamento a riposo di personale che doveva restare ancora per cinque anni; ciò, considerando i tempi tecnici non brevi di esperimento delle procedure concorsuali per la copertura delle vacanze. I riflessi negativi si aggravano in presenza delle mancanze di copertura dei posti a causa del blocco delle assunzioni e in presenza delle vacanze già rilevanti, che subiranno irrimediabilmente un aumento.

La Sezione dubita, quindi, per quanto riguarda gli avvocati dello Stato, che l'obiettivo del ricambio generazionale sia stato bilanciato con l'esigenza di buon andamento e di efficienza della Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., di mantenere in servizio avvocati dello Stato i quali, per la particolare esperienza acquisita in specifici ambiti e in relazione a specifiche situazioni, garantivano una efficiente difesa degli interessi di parte pubblica in procedimenti contenziosi.

Anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, in relazione ai diversi profili indicati dal ricorrente (numeri 5, 6, 7 e 8 della premessa), la Sezione ritiene non sia manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge con modificazioni n. 114 del 2014, per quanto attiene al trattenimento in servizio degli avvocati dello Stato.

Per quanto concerne il profilo della ragionevolezza, già preso in considerazione in connessione con l'esigenza di buon andamento ed efficienza della Amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., può dubitarsi che la normativa in esame, dichiaratamente volta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche Amministrazioni sia coerente con la norma di cui all'art. 3 dello stesso d.l. n. 90 del 2014, come convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014. Tale disposizione mantiene la disciplina del turn over, il blocco delle assunzioni e la disciplina delle necessità della autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (irragionevolezza per contraddittorietà).



Anche sotto i profili indicati sub 6, 7 ed 8 della premessa la eccezione di incostituzionalità della normativa in questione per contrasto con l'art. 3 Cost. non appare manifestamente infondata.

Appare infatti ingiustificata l'eguaglianza di trattamento fra gli avvocati dello Stato, il cui trattenimento in servizio era previsto per cinque anni oltre il limite di età previsto per il collocamento a riposo, e la generalità dei dipendenti pubblici per i quali il trattenimento era previsto per 2 anni. Tale differenza meritava un trattamento differenziato, in particolare, come si è sopra rilevato, in relazione al buon andamento e all'efficienza della Pubblica Amministrazione, perché in percentuale il numero dei dipendenti che cessano dal servizio varia in modo notevole fra le generalità dei dipendenti e gli avvocati dello Stato.

Così appare ingiustificata la diversità di trattamento fra gli avvocati dello Stato e i magistrati. Per tali categorie di dipendenti era infatti prevista una identica durata di cinque anni del trattenimento in servizio oltre il limite per il collocamento a riposo. La legislazione recente tende infatti a parificare ove non vi sia una ragione ostativa, gli statuti delle magistrature e quello degli avvocati dello Stato (art. 6-bis, comma 4, della legge 26 febbraio 2004 n. 45; art. 16, comma 2, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162).

La ragione della equiparazione sta nella posizione di attori pubblici del Foro di entrambe le categorie dei magistrati e degli avvocati, nelle garanzie, che al di là delle differenze di ruoli, sono egualmente necessarie per soggetti che esercitano la delicata e fondamentale funzione di interpretazione delle fonti normative.

Ebbene, la Sezione non individua una sola buona ragione che possa portare al consenso e alla accettabilità della differenza di trattamento operata in sede di conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 fra magistrati e avvocati dello Stato. Tale differenziazione, che appare violare il precetto di cui all'art. 3 Cost., in quanto ingiustificata, viene quindi ad inserire un elemento di frattura nel sistema normativo del Foro, con conseguenze negative sull'ordinamento generale.

La Sezione ritiene infine manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità di cui ai punti 4, 9, 10, 11 e 12 della premessa.

Ciò rispettivamente in quanto:

l'esistenza della necessità ed urgenza è da valutare in relazione ai bisogni dell'ordinamento nazionale generale e tale valutazione è stata effettuata dal Parlamento (punti 4 e 11);

non è provato il mutamento fra il testo del decreto-legge come approvato dal Consiglio dei ministri e come pubblicato e non sono emersi elementi che possano escludere la piena riferibilità al Governo di tale decreto legge (punto 9);

il ritardo di alcuni giorni con cui il decreto è stato portato all'esame delle Camere non prova la assenza dell'urgenza e necessità (punto 10);

la disposizione specificamente esaminata ha inciso sul trattenimento in servizio oltre il limite di età per il collocamento a riposo e non sul periodo di servizio previsto in via ordinaria cui fa riferimento l'eccezione riportata al punto 12.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede consultiva, Sezione Prima, non definitivamente pronunciando sul ricorso straordinario come in epigrafe proposto:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modifiche in legge 11 agosto 2014, n. 114, nella parte in cui la medesima, abrogando l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, dispone al 31 ottobre 2014 la cessazione del trattenimento in servizio oltre il limite di età degli avvocati dello Stato e, subordinatamente, nella parte in cui non fissa la data di cessazione del trattenimento in servizio per gli avvocati dello Stato al 31 dicembre 2015, così come previsto per i magistrati, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 della Costituzione.

2) dispone la sospensione del richiesto parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Dispone altresì che a cura della segreteria della Sezione, il presente provvedimento sia notificato al ricorrente, all'Avvocatura Generale dello Stato, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il Presidente: BARBAGALLO

L'estensore: ZELGER

Il segretario: ALLEGRINI

15C00216

N. 145

Ordinanza del 27 marzo 2015 emessa dalla Corte d'appello di Roma nel procedimento civile promosso da D'Aloja Giulia ed altri contro Ministero delle infrastrutture e trasporti e A.N.A.S. S.p.a.

Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS, in servizio presso l'ufficio IVCA (Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali) alla data del 31 maggio 2012, prima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali e poi alla Struttura presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA

Composta dai magistrati:

dott. Annalisa Di Paolantonio, Presidente

dott. Giorgio Poscia, Consigliere rel.

dott. Fabio Eligio Anzilotti Nitto de' Rossi, Consigliere

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado d'appello, trattenuta in decisione alla udienza del giorno 20 marzo 2015, iscritta al n. 4918/2014 R.G., avente per oggetto: reclamo ex art. 1, comma 58, L. 92/12, avverso la sentenza n. 8868/2014 del Tribunale di Roma, in funzione di giudice unico del lavoro, pubblicata il giorno 30 settembre 2014, in materia di licenziamento vertente tra Giulia D'Aloja, Fei Andrea, Fustaino Cristiano, Grossi Alessandra, Tornambé Francesco, elettivamente domiciliati in Roma, via del Plebiscito n. 107, presso lo studio degli avv. ti Alessandro Cuggiani ed Andrea Necci, i quali li rappresentano e difendono come da mandato in atti, reclamanti e Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, in persona del Ministro 'pro tempore', legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso gli Uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato, la quale li rappresenta e difende come per legge, resistente, nonché A.N.A.S. S.p.A., in persona del legale rapp.te 'pro tempore', elettivamente domiciliata in Roma, via L. G. Faravelli n. 22, presso lo studio dell'avv. Arturo Maresca, il quale la rappresenta e difende come da mandato in atti, resistente.

Conclusioni delle parti

Come da rispettivi atti e da verbale di udienza del giorno 20 marzo 2015.

Premesso che con ordinanza emessa il giorno 16 luglio 2013 il Tribunale di Roma — a seguito di ricorso ex art. 1, commi 47 e ss legge n. 92 del 2012 — accertava la irregolarità dei contratti di somministrazione stipulati tra ANAS S.p.A. e l'agenzia di somministrazione Quanta S.p.A. per il periodo febbraio 2009-agosto 2009 e dichiarava "la natura subordinata a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro intercorsi con ANAS a decorrere da febbraio 2009" con gli



ingegneri Giulia D'Aloja, Andrea Fei, Cristiano Fustaino, Alessandra Grossi, Francesco Tornambé; inoltre, annullava — ai sensi dell'art. 18, comma 7 Stat. Lav. — i licenziamenti intimati da ANAS S.p.A. ai medesimi ricorrenti in data 27 settembre 2012 (licenziamenti intimati, *ante tempus*, nell'ambito di un contratto a tempo determinato) e condannava l'ANAS S.p.A. alla reintegrazione nel posto di lavoro in precedenza occupato, nonché al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione; il Tribunale, inoltre, dichiarava il diritto dei lavoratori a transitare nei ruoli del Ministero dei Trasporti a decorrere dal giorno 1° ottobre 2012 ai sensi dell'art. 36, comma 5, decreto-legge n. 98 del 2011. Il primo giudice, inoltre, separava (da vagliarsi, quindi, con rito ex art. 414 e ss c.p.c.) le domande relative all'accertamento del diritto al superiore inquadramento nonché alla condanna al pagamento dell'indennità ex art. 32 della legge n. 183 del 2010.

Con distinti ricorsi, l'ANAS S.p.A. ed il Ministero dei Trasporti proponevano opposizione avverso la predetta ordinanza (ricorsi poi riuniti nel procedimento di opposizione).

In particolare, l'ANAS S.p.A. ribadiva le eccezioni di inammissibilità del rito prescelto (ex art. 1, commi 47 e ss. della legge n. 92 del 2012), di decadenza ex art. 32 della legge n. 183 del 2010, rilevando la regolarità del contratto di somministrazione stipulato tra ANAS e Quanta, nonché dei contratti individuali a tempo determinato stipulati con i lavoratori Giulia D'Aloja, Andrea Fei, Cristiano Fustaino, Alessandra Grossi, Francesco Tornambé. Il Ministero eccepiva nuovamente l'inapplicabilità del rito di cui all'art. 1 della legge n. 92 del 2012, l'improcedibilità del ricorso per litispendenza (essendo stati proposti, dai lavoratori, ricorsi ex art. 414 c.p.c. di identico contenuto), il difetto di legittimazione passiva. Gli originari ricorrenti, invece, ribadivano tutte le censure avanzate in sede di ricorso nell'ambito della prima fase del procedimento di cui alla legge n. 92/2012.

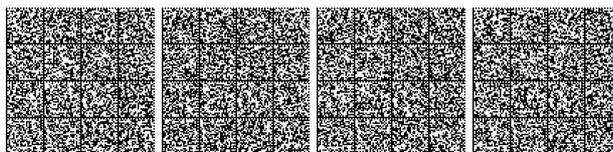
Il giudice della opposizione, quindi, decideva la controversia con la sentenza in oggetto con la quale — dopo avere respinto l'eccezione di inapplicabilità del rito dettato dall'art. 1, commi 47 e ss., della legge n. 92 del 2012 — revocava l'ordinanza opposta respingendo l'originaria domanda dei lavoratori, con compensazione delle spese processuali.

In particolare, il Tribunale osservava che l'impugnata ordinanza aveva sovrapposto diverse discipline giuridiche previste per distinte fattispecie: il giudice della fase di urgenza, infatti, aveva ritenuto di applicare ai lavoratori sia la tutela approntata dall'art. 27 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (considerata la genericità della causale apposta al contratto di somministrazione tra agenzia, Quanta s.p.a., e utilizzatore, ANAS s.p.a.), sia la tutela dettata dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 (con riguardo alla conversione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato e al pagamento dell'indennità omnicomprensiva), sia la garanzia del ripristino del rapporto di lavoro prevista dai commi 7 e 4 dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 ed infine anche la garanzia prevista dall'art. 2112 c.c. concernente il trasferimento di ramo di azienda per quanto riguardava la domanda proposta nei confronti del Ministero.

Sotto tale profilo, dunque, l'ordinanza veniva ritenuta censurabile in quanto non era ritenuto possibile sommare le diverse tipologie di tutele; al contrario, il giudice della fase sommaria avrebbe dovuto individuare la fattispecie giuridica in concreto applicabile alla controversia con le corrispondenti conseguenze giuridiche.

Al riguardo, nella sentenza oggi reclamata, si rilevava che l'applicazione dell'art. 27 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e la conseguente costituzione di un rapporto di lavoro nei confronti del soggetto che aveva utilizzato le prestazioni lavorative dei lavoratori (nel caso di specie l'ANAS S.p.A.) non rientrava nel campo di applicazione dell'art. 1, commi 47 e ss. della legge n. 92 del 2012.

Con riguardo al campo di applicazione di tale rito speciale, il Tribunale osservava poi che le disposizioni innanzi citate si applicano alle controversie che hanno ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Quindi, il c.d. processo breve (o rito Fornero) doveva ritenersi applicabile tutte le volte in cui il ricorso avesse ad oggetto una domanda di applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, sia che la tutela invocata prescindesse (art. 18, commi 1-3, licenziamenti vietati o inefficaci per difetto di forma) sia che venisse condizionata (art. 18, commi 4-8, licenziamenti senza giusta causa o giustificato motivo) dalle dimensioni dell'organico aziendale. Nel caso di specie, secondo il giudice dell'opposizione, il recesso (*ante tempus*) del datore di lavoro ANAS S.p.A. era intervenuto nel corso di un diverso rapporto di lavoro, ossia nell'ambito del contratto a tempo determinato stipulato tra i singoli lavoratori e l'ANAS stessa e non già nell'ambito del contratto di somministrazione (stipulato tra ANAS e Quanta). La domanda di accertamento della illegittimità del contratto di somministrazione non rientrava, quindi, nel campo di applicazione dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012 in quanto l'oggetto della domanda era la costituzione '*ex tunc*' di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra lavoratore ed utilizzatore, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (disposizione che, per l'appunto, detta la sanzione conseguente alle somministrazioni irregolari); se, pertanto, come nel caso di specie, veniva invocata l'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 mediante il rito speciale di cui all'art. 1, commi 47 e ss. della legge n. 92 del 2012, la domanda doveva — secondo l'orientamento innanzi espresso — essere valutata con il rito speciale (posto che era stata avanzata, fra l'altro, una richiesta di reintegrazione nel posto di lavoro ex art. 18 legge n. 300), ma la stessa domanda doveva respingersi nel



merito, perché la sanzione che il legislatore prevede in tutte le ipotesi di irregolarità dei contratti di somministrazione, è la costituzione *ex tunc* di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 276 del 2003 e non già l'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300. Né la situazione poteva cambiare, secondo il Tribunale, a fronte della previsione del comma 47, ove si precisa che il nuovo rito deve essere esperito anche nei casi in cui, per decidere sulla domanda relativa all'impugnativa del licenziamento, «devono essere risolte questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro». La norma, secondo il giudice del provvedimento reclamato, andava intesa come riguardante i casi in cui, a fronte di una qualificazione formale del rapporto come lavoro autonomo, il prestatore ne deduca la natura subordinata e su tale presupposto qualifichi il recesso della controparte come licenziamento soggetto all'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Quindi, il c.d. 'processo breve' doveva ritenersi applicabile, ad esempio, in tutti i casi di contratti di collaborazioni coordinate e continuative, di contratti a progetto, di associazioni in partecipazione, di collaborazione in regime di partita IVA dei quali si volesse far riconoscere la natura di lavoro subordinato.

Al contrario, il caso del lavoratore somministrato che denunci l'irregolarità della somministrazione e chieda, ex art. 27 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la costituzione di un rapporto di lavoro con l'impresa utilizzatrice è completamente diverso dai casi innanzi citati. Questa fattispecie, infatti, secondo il giudice della opposizione non presentava un problema di qualificazione del rapporto di lavoro (pacificamente di natura subordinata). Inoltre, sempre secondo il Tribunale, il processo breve richiede identità del rapporto di lavoro dedotto in giudizio con quello per cui si chiede la tutela reintegratoria ai sensi dell'art. 18 statuto dei lavoratori, con conseguente esclusione di tutte le domande, anche preliminari e incidentali, relative all'accertamento della costituzione di diversi e ulteriori rapporti con soggetti terzi rispetto al formale datore di lavoro. Doveva, quindi, esaminarsi la domanda che i lavoratori avevano proposto con riguardo al contratto a tempo determinato stipulato con l'ANAS S.p.A.

Con riguardo a questi contratti, il giudice dell'opposizione rilevava che la illegittimità dell'apposizione del termine ad un contratto a tempo determinato comportava l'applicazione dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 che prevede la conversione del contratto a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nonché il pagamento di una indennità omnicomprensiva compresa tra un minimo ed un massimo (rispettivamente 2,5 e 12) di mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Il legislatore aveva, pertanto, dettato una disciplina specifica per le ipotesi di apposizione illegittima di un termine al contratto di lavoro, disciplina diversa da quella dettata dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Né poteva mutare la prospettiva in caso di intimazione, nel corso del contratto a tempo determinato, di un licenziamento *ante tempus*. Invero, tale evenienza proseguiva il Tribunale era regolata dall'art. 2119 c.c. e la giurisprudenza ritiene, in caso di accertamento della illegittimità del licenziamento intimato prima della fisiologica scadenza del contratto, che spetti al lavoratore il pagamento di tutte le retribuzioni che sarebbero maturate sino alla scadenza del termine apposto al contratto (giammai l'art. 18 della legge n. 300 del 1970). Invero, secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione "Il contratto a termine ha una propria tipica regolamentazione ed una specifica tutela contro la risoluzione arbitraria *ante tempus*, suscettibile in qualche misura di presentarsi come più favorevole rispetto a quella prevista nel caso di rapporto a tempo indeterminato, vedendosi comunque il lavoratore assicurato il trattamento economico sino alla cessazione fisiologica del rapporto alla scadenza del termine." (sentenza n. 575/2003; nello stesso senso, Cass. nn. 16849/2003, 2822/1997). Come innanzi esposto, dunque, il giudice della opposizione riteneva che la domanda di applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 andasse respinta, posto che — ove anche si fosse ritenuta illegittimamente apposta la clausola del termine nell'ambito del contratto di lavoro non sorretto da giusta causa — in ipotesi di recesso intervenuto *ante tempus* spettano al lavoratore soltanto le tutele dettate dall'art. 32 della legge n. 183 del 2010 e dall'art. 2119 c.c. e non già quelle di cui al sopra richiamato art.18.

Infine, con riguardo al passaggio dei lavoratori alle dipendenze del Ministero opponente, l'accertamento di tale diritto presupponeva, secondo il giudice del provvedimento reclamato, l'applicazione dell'art. 2112 c.c. e giammai la tutela dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori.

Infine, il Tribunale rammentava che pendeva — tra le stesse parti — controversia avanti allo stesso Tribunale di Roma con medesimo oggetto (e domande) avanzate con il rito ex art. 1 legge n. 92 del 2012. Alla luce delle considerazioni esposte, quindi, la ordinanza del Tribunale di Roma veniva revocata e veniva respinta la domanda dei lavoratori tesa all'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Avverso la predetta decisione, mediante ricorso depositato il giorno 29 ottobre 2014, proponevano reclamo gli originari ricorrenti lamentandone l'erroneità ed ingiustizia e chiedendone la riforma a questa Corte, mediante l'integrale accoglimento delle proprie domande.

In particolare, la censuravano per avere escluso l'applicabilità al caso di specie della normativa di cui all'art. 1 L. 92/2012 insistendo in tutte le proprie richieste anche di carattere istruttorio.



Entrambi i resistenti si costituivano in giudizio resistendo al reclamo del quale deducevano l'infondatezza in fatto ed in diritto; inoltre, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti chiedeva la sospensione del presente giudizio ai sensi dell'art.295 del codice di rito in attesa della decisione in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata (nell'ambito di un procedimento di contenuto analogo) con riferimento all'art. 36 del d.l. 98/2011, all'art. 11 del d.l. 216/2011 e dell'art.11 del d.l. 95/2012 dal T.A.R. Lazio con ordinanza del 18 marzo 2014.

Le parti discutevano la causa alla udienza del 20 marzo 2015.

Tutto ciò premesso, questa Corte osserva che deve essere sollevata, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 36 del d.l. 98/2011, all'art. 11 del d.l. 216/2011 e dell'art. 11 del d.l. 95/2012 dovendosi ritenere la stessa rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata per tutte le ragioni appresso indicate.

Sulla rilevanza

Anzitutto, va evidenziato che la questione di legittimità costituzionale sopra indicata risulta rilevante per la decisione della controversia in esame poiché i contratti di somministrazione ed a termine oggetto del presente giudizio — come appresso illustrato — devono ritenersi illegittimi, con la instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra i reclamanti e l'ANAS S.p.A., di talché dovrebbe poi dichiararsi il loro diritto a transitare alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti proprio in forza delle disposizioni sopra indicate della cui legittimità costituzionale si dubita.

In particolare, il contratto di somministrazione per il quale si controverte era stato stipulato dall'ANAS S.p.A. con la Quanta S.p.A. per “ragioni di carattere organizzativo relative ad esigenze di lavoro aggiuntivo”; tale causale risulta generica e pertanto illegittima.

Come è noto, ai sensi dell'art. 20 comma 4 del D.lgs. 276/2003 la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

L'art. 21 D.lgs. 276/2003 dispone che il contratto di somministrazione di manodopera è stipulato in forma scritta; individua gli elementi che devono essere oggetto di specifica indicazione. Il difetto della forma scritta, così come difetto dell'indicazione, nel documento, dei primi cinque elementi di cui al primo comma dell'art. 21 — cioè dei dati identificativi dell'autorizzazione del somministratore, del numero dei lavoratori da somministrare, del caso (ex art. 20, c. 3°) o della ragione (ex art. 20, c. 4°) del ricorso alla somministrazione, di eventuali rischi per la sicurezza del lavoratore o delle misure per contrastarli, della data di inizio o della durata del contratto — è sanzionato a norma del quarto comma (nel testo '*ratione temporis*' vigente al tempo della stipulazione dei contratti dedotti in giudizio) con la nullità del contratto medesimo e con la conseguente costituzione '*ope legis*' di un rapporto di lavoro subordinato in capo all'utilizzatore (i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore). La menzione nell'art. 21, 1° c., lett. c), dei “casi e le ragioni ... di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 20 che devono essere obbligatoriamente contenute nel contratto di somministrazione comporta la necessità che sia specificata la ragione giustificativa, nonostante la mancata menzione nel terzo comma dell'art.20. Deve, in conclusione ritenersi che ciò che il committente deve giustificare non è soltanto il carattere temporaneo dell'utilizzazione del lavoratore ma anche la scelta di ricorrere alla somministrazione. Questa scelta, pur rimanendo, in conformità ai principi di cui all'art. 41 comma 1 Costituzione una scelta imprenditoriale libera, è soggetta, nondimeno al controllo giudiziale (terzo comma dell'art. 27) il quale, però, non è esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all'utilizzatore, ma è finalizzato alla verifica della effettiva esistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. L'ambito della cognizione riservata al giudice, nel senso della preclusione rispetto a valutazioni di opportunità o correttezza delle scelte dell'imprenditore circa il ricorso alla somministrazione, ma con inclusione dell'accertamento della sussistenza, in fatto, delle ragioni che hanno determinato la scelta stessa, è conforme alla previsione dell'articolo 30, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183, anche nel testo modificato in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 43, della legge 28 giugno 2012, n. 92, secondo il quale: “il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente. L'inosservanza delle disposizioni di cui al precedente periodo, in materia di limiti al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro, costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto.”.

A giudizio del Collegio, conseguentemente, proprio in funzione dell'accertamento devoluto al giudice, in merito alla sussistenza delle ragioni addotte a sostegno della scelta imprenditoriale di fare ricorso alla somministrazione, è



necessario che nel testo contrattuale siano inseriti dati sufficienti a consentire, in caso di controversia tra le parti, nel corso del giudizio di controllare la reale sussistenza delle ragioni menzionate, ovvero a permettere di individuare le reali esigenze dell'azienda alle quali si è inteso sopperire con la stipulazione della somministrazione. Con la conseguenza che è necessario, per assolvere all'onere di specificazione, che dalle ipotesi generali indicate dal legislatore, in via astratta, nell'art. 20 comma 4 (ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo), le parti contraenti passino alla determinazione delle esigenze che, nel caso concreto, legittimano e motivano il ricorso ad una assunzione con il contratto di somministrazione a termine, così da rendere controllabile da parte del giudice la reale sussistenza delle stesse (ad esempio difficoltà di reperire direttamente il lavoratore da assumere a termine in tempi sufficientemente brevi, esorbitanza dei relativi costi di transazione).

Si tratta di una specificazione necessaria, ai sensi di legge, nell'ambito del testo negoziale, e, dunque, di un elemento essenziale e di un requisito necessario della fattispecie delineata dal legislatore per la valida stipulazione del contratto. Sicché non è sufficiente l'elencazione di generiche esemplificazioni delle ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive che possono valere per ogni tipo di azienda ma è indispensabile, per assolvere all'onere di specificazione, l'indicazione dei processi di organizzazione in atto, delle esigenze della produzione della singola azienda, delle condizioni che rendono necessario il ricorso ad assunzioni in sostituzione di personale assente; occorre, insomma, la indicazione sufficientemente dettagliata della causale nelle sue componenti identificative essenziali, sia quanto al contenuto che alla sua portata spazio-temporale e più in generale circostanziale, si da rendere possibile la conoscenza dell'effettiva portata delle stesse e quindi il controllo della loro effettività.

Nel caso di specie la causale del ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato è stata indicata nelle "ragioni di carattere organizzativo relative ad esigenze di lavoro aggiuntivo".

Sia nel contratto di somministrazione che nei singoli contratti di lavoro le ragioni del ricorso alla somministrazione non sono state esplicitate in termini concreti e sufficientemente esaustivi perché non risulta individuata alcuna reale esigenza su cui potesse esercitarsi il controllo del lavoratore al momento della stipulazione del suo contratto di lavoro e possa oggi espletarsi il controllo giudiziale; le esigenze organizzative del ricorso alla somministrazione a tempo determinato così come genericamente indicate lasciano ampio spazio all'utilizzatore di addurre *ex post* qualsivoglia ragione. La causale indicata nel contratto di somministrazione tra società fornitrice e società utilizzatrice è generica; essa non individua specifiche esigenze organizzative in base alle quali per la gestione dei call center si rendeva necessario il ricorso al lavoro somministrato; non specifica non periodo temporale, né indica in che cosa consistessero le predette ragioni di carattere organizzativo relative ad esigenze di lavoro aggiuntivo.

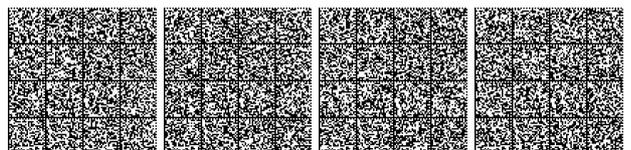
In conclusione, così come risulta esplicitata, la ragione del ricorso alla somministrazione di lavoro temporaneo non ritaglia una precisa vicenda organizzativo-produttiva destinata svolgersi in un tempo limitato più o meno lungo, ma transitorio. Le carenze individuate determinano un profilo di illegittimità, che vizia il contratto di somministrazione ed i singoli contratti di lavoro somministrato dal punto di vista formale e sostanziale perché le ragioni previste dalla legge per ricorrere alla somministrazione sono qui carenti sotto il profilo formale, in quanto solo genericamente indicate nel testo scritto. Da ciò consegue, ai sensi dell'art. 27 del D.lgs. 276/2003, la natura subordinata a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro intercorsi con ANAS S.p.A. a decorrere dal febbraio del 2009.

Analogamente, risultano illegittimi anche i contratti a termine conclusi tra i reclamanti e l'ANAS S.p.A. sempre per svolgere attività presso lo stesso Ispettorato, per la assoluta genericità della causale ad essa apposta ("in considerazione del processo organizzativo che coinvolge l'IVCA dell'Anas S.p.A. al fine di garantire la necessaria sperimentazione del modello organizzativo appositamente progettato per lo stesso ...") ed in quanto l'oggetto di tali contratti è relativo alla ordinaria attività della predetta società.

Deve poi ritenersi che il recesso effettuato '*ante tempus*' da parte dell'ANAS S.p.A. — stante la illegittimità dei contratti di somministrazione ed a termine e la conseguente sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato — sia da considerare a tutti gli effetti come un licenziamento illegittimo in quanto privo di giustificazione.

Come sopra illustrato la rilevanza della questione nel presente giudizio è rappresentata dal fatto che, in caso di soluzione positiva dinanzi alla Corte Costituzionale (con conseguente caducazione della normativa sopra indicata), si determinerebbe il difetto di legittimazione passiva del Ministero rispetto alle domande azionate nel presente giudizio, con conseguente estromissione dell'amministrazione statale.

Inoltre, la domanda dei reclamanti è di ripristino di un rapporto di lavoro che, proprio in ragione della norma denunciata, deve essere attuato (in ipotesi di accoglimento delle loro domande) nei confronti del Ministero, quale successore *ex lege* di ANAS S.p.A., originario datore di lavoro dei ricorrenti. È evidente che la pronuncia della Corte Costituzionale su tale normativa (che ha stabilito la detta successione) si inserisce necessariamente nella definizione del giudizio.



Ne consegue che questa Corte, una volta evidenziata per tutte le ragioni sopra esaminate la rilevanza della questione nel presente giudizio, deve pervenire ad una deliberazione sulla manifesta fondatezza o meno della questione medesima.

Sulla non manifesta infondatezza

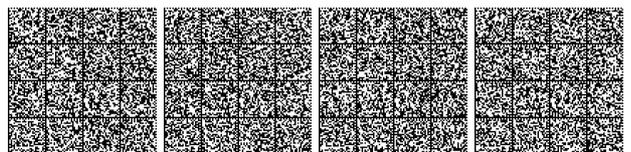
Con riferimento a tale profilo il Collegio condivide quanto già affermato dal TAR del Lazio con l'ordinanza in data 18 marzo 2014, iscritta al n. 138 del registro della Corte Costituzionale; in particolare, va ricordato che ai sensi dell'art. 7, comma 3, D.L. n. 138/2002, l'ANAS S.p.A. è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale. È una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'economia e delle finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Fino al 30 settembre 2012, l'ANAS S.p.A. ha svolto, altresì, le funzioni di concedente della rete autostradale a pedaggio e di vigilanza sulle società concessionarie. Quest'ultima attività, in particolare, veniva svolta dall'ANAS S.p.A. attraverso uno dei suoi uffici, ovvero l'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali (IVCA); presso tale Ufficio hanno prestato il proprio servizio gli odierni reclamanti

L'IVCA era l'Ufficio di ANAS S.p.A. istituzionalmente deputato a verificare l'esatto adempimento, da parte delle Società concessionarie, degli obblighi previsti dalle convenzioni di concessione e dagli annessi allegati, compresi i piani economico-finanziari; in particolare, era deputato a verificare la puntuale attuazione dei programmi d'investimento e di quelli relativi agli interventi manutenzione e completamento della rete autostradale ed a verificare i livelli di qualità delle autostrade e dei servizi in esse offerti. Inoltre, l'IVCA provvedeva alla verifica annuale delle tariffe e alla definizione degli standards di progettazione, manutenzione e costruzione per il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza sulle autostrade, nel rispetto delle condizioni contrattuali e della normativa vigente e secondo le linee di indirizzo stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'Ufficio, pertanto, oltre a svolgere rilevanti compiti istituzionalmente affidati ad ANAS S.p.A. (attività di aggiornamento/rinnovo dei rapporti convenzionali e/o dei piani economico finanziari in essere), cooperava con altre Strutture che espletavano le funzioni proprie del soggetto Concedente. I predetti Uffici svolgevano, quindi, mansioni comuni all'Ufficio IVCA ed i relativi dipendenti possedevano (e posseggono) le stesse competenze professionali degli odierni reclamanti.

Con il D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, sono state tra l'altro dettate disposizioni in materia di riordino dell'ANAS; per quel che qui interessa, l'art. 36 D.L. n. 98/2011 prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 2012 è istituita, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con sede in Roma, l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali. [...] Entro la data del 30 settembre 2012, l'Agenzia subentra ad Anas S.p.a. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data».

Il comma 5 del predetto art. 36 D.L. n. 98/2011 prevede che «relativamente alle attività e ai compiti di cui al comma 2, l'Agenzia esercita ogni competenza già attribuita in materia all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e ad altri uffici di Anas S.p.A. ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi a decorrere dal 1° gennaio 2012. Il personale degli uffici soppressi con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012, è trasferito all'Agenzia, per formarne il relativo ruolo organico. [...] Al personale trasferito (pertanto dall'Anas all'Agenzia) si applica la disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e dell'Area I della dirigenza. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione si procede alla individuazione delle unità di personale da trasferire all'Agenzia e alla riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture delle amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni in misura corrispondente al personale effettivamente trasferito. Con lo stesso decreto è stabilita un'apposita tabella di corrispondenza tra le qualifiche e le posizioni economiche del personale assegnato all'Agenzia». L'art. 36, comma 5, insomma, ha concretamente e specificamente individuato i dipendenti che avrebbero dovuto essere trasferiti alla costituenda Agenzia, identificandoli in tutti i titolari di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012 presso l'Ufficio in questione ed altri uffici Anas titolari di compiti e competenze analoghi e/o altre PP.AA. la cui attività era destinata a confluire nell'Agenzia. L'istituzione dell'Agenzia ha incontrato diversi ostacoli nel corso del suo iter approvativo, così che i termini previsti per l'adozione del suo Statuto sono stati più volte prorogati, dapprima fino al 31 marzo 2012 (art. 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012), poi fino al 31 luglio 2012 (L. n. 14/2012) e



da ultimo fino al 30 settembre 2012 (art. 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012). Va poi notato che, ai sensi dell'art. 11 D.L. n. 216/2011, come modificato dall'art. 12 D.L. n. 95/2012, «fino alla data di adozione dello statuto dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, e comunque non oltre il 30 settembre 2012, le funzioni e i compiti ad essa trasferiti ai sensi dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, continuano ad essere svolti dai competenti uffici delle Amministrazioni dello Stato e dall'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e dagli altri uffici di Anas S.p.a. In caso di mancata adozione, entro il predetto termine, dello statuto e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 36, comma 5, settimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, l'Agenzia è soppressa e le attività e i compiti già attribuiti alla medesima sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012, che rimane titolare delle risorse previste dall'art. 36, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e cui sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali di cui al medesimo comma 5».

Non essendo stato ancora adottato lo Statuto dell'Agenzia nonostante i ripetuti rinvii, ed approssimandosi il termine previsto dalla legge per il trasferimento delle funzioni e dei dipendenti Anas in servizio presso l'Ufficio IVCA al Ministero, l'Anas ha inviato a questi ultimi la nota 27 settembre 2012 con la quale comunicava che «con decorrenza 1° ottobre 2012, ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D.L. n. 216/2011, la titolarità del contratto di lavoro è trasferita *ex lege* e senza soluzioni di continuità da Anas al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero provvederà a comunicare le necessarie istruzioni operative e a fornire le informazioni relative al rapporto di lavoro». Successivamente, con il decreto ministeriale 1° ottobre 2012, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha istituito al suo interno la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali (d'ora innanzi anche solo Struttura), alla quale sono state affidate le funzioni che avrebbero dovuto essere svolte dall'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali (ovvero sostanzialmente quelle di concedente della rete autostradale e di vigilanza sulle concessionarie). Presso tale Struttura è stato trasferito unicamente personale Anas a tempo indeterminato in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012. Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3, del predetto D.M., «fino al definitivo inquadramento con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il personale in servizio presso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali alla data del 31 maggio 2012 con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato prosegue la propria attività presso le attuali sedi di servizio continuando a svolgere i compiti attribuiti. Al personale trasferito si applica la disciplina dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e all'Area I della dirigenza. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto, è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti».

Come rilevato, ai sensi degli artt. 36 D.L. n. 98/2011 s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011 e 12 D.L. n. 95/2012, il personale Anas in servizio presso IVCA alla data del 31 maggio 2012 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è transitato alle dipendenze della neo istituita Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Simili disposizioni, che hanno comportato il trasferimento *tout court* nel ruolo ministeriale di parte del personale dipendente da Anas S.p.A., senza il previo superamento di un pubblico concorso violano all'evidenza i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della P.A., nonché il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso. Costituisce pacifico insegnamento della Corte costituzionale quello secondo cui l'accesso ai pubblici impieghi tramite concorso pubblico costituisce una regola generale «posta a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione» (*cf.*, *ex plurimis*, Corte cost., 21 marzo 2012, n. 62; id. 23 febbraio 2012, n. 30; id. 23 novembre 2011, n. 310; id. 10 maggio 2005, n. 190). È evidente, pertanto, la violazione dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.

Questa Corte ritiene rilevante (come già evidenziato sopra) e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 36 D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012, e 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 51 Cost. nella parte in cui hanno disposto *sic et simpliciter* il trasferimento del personale Anas in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012 dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla struttura, in evidente violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in considerazione che i dipendenti Anas destinatari del trasferimento sono stati inquadrati senza pubblico concorso addirittura in un Ministero. Considerato che la Corte costituzionale si è recentemente espressa in fattispecie analoga (Corte cost., 23 luglio 2013, n. 227) affermando che «È costituzionalmente illegittimo l'art. 54 della L.R. 9 agosto 2012, n. 16, Friuli-Venezia Giulia (Interventi di razionalizzazione e riordino di



enti, aziende e agenzie della Regione), in quanto lo strumento prescelto dal legislatore regionale, ossia il trasferimento automatico del personale della disciolta società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia (previa una prova selettiva solo eventuale) alle dipendenze dell'amministrazione regionale, limita del tutto sproporzionato. E ciò in quanto l'area delle eccezioni alla regola del concorso, a tutto voler concedere, dev'essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati. Sicché, le scarse ed incerte garanzie approntate dalla norma impugnata (ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva) si palesano inidonee ad assicurare una seria verifica delle capacità professionali dei lavoratori reclutati dalla Regione all'esterno, seppure provenienti da una società privata strumentale facente parte del suo apparato cosiddetto "parallelo". Pertanto, in mancanza di un concorso pubblico, l'accesso del personale proveniente dalla Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia S.p.a. all'impiego di ruolo presso l'amministrazione regionale, senza alcuna certezza di un serio filtro selettivo, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., donde l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della L.R. n. 16 del 2012, Friuli-Venezia Giulia».

Analogamente con la sentenza n. 62 /2012 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11, che aveva previsto un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato, la s.p.a. Acquedotto pugliese, nell'organico di un soggetto pubblico regionale, l'Azienda pubblica regionale denominata AQP, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva. La Corte ha rilevato che "le modalità di tale transito costituiscono, pertanto, una palese deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi — come più volte affermato da questa Corte — le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 190 del 2005). Il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice (che non risulta dal testo della legge regionale, non è indicata dalla Regione resistente e, allo stato degli atti, neppure appare ricavabile aliunde), tanto da risolversi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata (sulla necessità che le eccezioni alla regola di cui all'art. 97 Cost. rispondano a peculiari e straordinarie esigenze di servizio, *ex plurimis*, sentenze n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006). Risulta, dunque, violato l'art. 97 Cost."

Né convince la tesi dei reclamanti, secondo cui altre disposizioni di legge — anche successive a quella in esame — hanno disposto trasferimenti di personale senza concorso pur di salvaguardare il posto di lavoro e, quindi, in attuazione di superiori esigenze di interesse pubblico.

Orbene, in primo luogo, il fatto che il legislatore abbia operato immissioni in organico senza pubblico concorso anche in casi diversi da quello in esame non esime il Collegio dal verificare se sussistano le ragioni comunque eccezionali richieste dall'art. 97 Cost.; con riferimento a tale profilo è utile richiamare istituti come lo scorrimento di graduatorie o la riammissione in servizio (art. 132 T.U. 3/57) per comprendere come, pur essendo strumenti diversi dal superamento di un concorso che precede l'assunzione, in ogni caso presuppongono verifiche che la P.A. ha già eseguito in virtù di un precedente concorso.

Ancora, in tema di c.d. "stabilizzazioni" del personale precario della Pubblica Amministrazione (v. art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), il Giudice delle Leggi ha avuto occasione (v. Corte Cost. n. 303/10) di evidenziare come trattasi di strumenti eccezionali che, però, presuppongono (ai fini della stabilizzazione, appunto) un «requisito minimo ai fini dell'accertamento della professionalità» come il superamento di una qualsiasi prova selettiva, o il possesso di requisiti minimi attitudinali come, ad esempio, il servizio già prestato presso la P.A. sì da rendere il dipendente munito di comprovata e aggiornata professionalità (v. anche ordinanza n. 70 del 2009).

Ben diverso, allora, il caso in esame, nel quale i dipendenti di ANAS S.p.A. appartenenti a quel peculiare ufficio — trasferito *ex lege* al Ministero resistente — sono stati a loro volta trasferiti presso quest'ultimo senza alcuna verifica neppure minimale circa i requisiti attitudinali e, quindi, senza alcuna selezione.

La Corte ha chiarito in precedenti decisioni "quale sia la natura delle «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» che consentono al legislatore di derogare al principio costituzionale del concorso pubblico. Esse devono essere ricollegabili alle peculiarità delle «funzioni» che il personale da reclutare è chiamato a svolgere (sentenza n. 293 del 2009); devono riferirsi a specifiche necessità «funzionali» dell'amministrazione (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006); devono essere desumibili dalle «funzioni» svolte dal personale reclutato (sentenza n. 81 del 2006). Alla luce di tali affermazioni, è da escludere che ragioni giustificative della deroga al concorso pubblico possano essere ricollegate ad un particolare interesse degli stessi dipendenti beneficiari della deroga o, comunque, ad esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. Occorre, invece, che eventuali deroghe trovino un fondamento giustificativo nella peculiare natura delle funzioni dell'amministrazione, cioè dei compiti ad essa attribuiti



per soddisfare gli interessi della collettività e per la cui realizzazione i dipendenti pubblici sono reclutati.” (Corte Cost. n. 195/2010).

Ne consegue che, in considerazione di tutte le argomentazioni finora esposte, il presente procedimento deve essere sospeso con contestuale rimessione della presente questione di costituzionalità alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

La Corte disponendo la sospensione del giudizio e visti gli artt. 134 Cost., 1 L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 L. 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 36 D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012, e 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 51 Cost. nella parte in cui hanno disposto sic et simpliciter il trasferimento del personale Anas in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012 dapprima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

ordina che a cura della Cancelleria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il giorno 20 marzo 2015

Il Presidente: DI PAOLANTONIO

Il Consigliere est.: FIRMA ILLEGGIBILE

15C00217

N. 146

Ordinanza del 16 marzo 2015 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la regione Calabria sul ricorso proposto da Cristiano Maria Teresa contro INPS.

Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Rettifica in ogni momento da parte degli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Mancata previsione - Ingiustificato trattamento privilegiato dei pensionati del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 3 maggio 1967, n. 315, art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 204 e 205.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE DEI CONTI

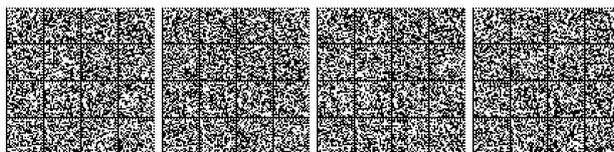
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Il Giudice unico delle pensioni Consigliere Anna Bombino ha pronunciato la seguente ordinanza n. 61/2015.

Sul ricorso iscritto al n. 20266 del registro di segreteria, e contestuale istanza di sospensiva, promosso dalla d.ssa Cristiano Maria Teresa, nata il 1° settembre 1943 a Catanzaro e ivi residente alla via Bambinello Gesù n. 21, rappresentata e difesa dall'avv. Eleonora Natale ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Catanzaro via degli Angioini n. 89;

Avverso la nota-provvedimento n. 1357 del 7 gennaio 2014 dell'INPS (ex gestione INPDAP), contro l'INPS (ex gestione INPDAP), rappresentato dagli avv.ti Giacinto Greco e Francesco Muscari Tomaioli;

Uditi alla pubblica udienza del 6 marzo 2015 il relatore dott. Anna Bombino, l'avv. Eleonora Natale e l'avv. Francesco Muscari Tomaioli;



Ritenuto in fatto

La ricorrente ha denunciato l'illegittimità del provvedimento di riliquidazione della pensione (CZ 0120013775028 del 12 dicembre 2013) con cui l'INPS - gestione INPDAP aveva determinato in *peius* il trattamento pensionistico e disposto il recupero di € 230.510,25 corrispondente a quanto asseritamente percepito indebitamente, sul trattamento pensionistico già liquidato in via definitiva, a decorrere dal 1° luglio 2006, con determinazione CZ 0120007000083 del 23 gennaio 2007, sostenendo la conformità a legge di quello modificato con il quale, ai fini della determinazione della retribuzione pensionabile era stato applicato il criterio della media ponderata nell'ultimo quinquennio, con conseguente rimborso delle somme trattenute con interessi e rivalutazione e rifusione delle spese.

Invero, con precedente provvedimento (determinazione CZ 012006000551 del 4 luglio 2006), l'INPDAP aveva liquidato la pensione sulla base della retribuzione percepita nell'ultimo mese di servizio, prima del collocamento a riposo (€ 39.811,03), senza aver tenuto conto dell'incarico dirigenziale svolto dalla dipendente dal 9 febbraio 2004 al 31 maggio 2006.

Il provvedimento è stato quindi «annullato» e sostituito sulla base del modello P04 inviato dall'Amministrazione provinciale di Catanzaro con determinazione CZ 0120007000083 del 23 gennaio 2007, con decorrenza dal 1° luglio 2006, con applicazione del criterio della media ponderata sul trattamento economico di dirigente, parametrato sulla retribuzione di dirigente (€ 69.502,25).

Il predetto livello retributivo è stato confermato, in occasione del riconoscimento dei benefici contrattuali per il biennio 2004/2006 previsti dal contratto CCNL regioni e autonomie locali - Dirigenti - Area dirigenza (CZ 012009192118), con applicazione del criterio della media ponderata.

In sede di successiva riliquidazione del trattamento pensionistico con applicazione dei benefici contrattuali per il biennio 2006/2007, l'INPS (succeduto all'INPDAP) ha adottato la determinazione CZ 012013775028 del 12 dicembre 2013 rideterminando il trattamento di pensione sulla base dello stipendio di funzionario ed escludendo il criterio della media ponderata (modello PA04 n. 102529 del 24 novembre 2010).

La ricorrente ha denunciato l'illegittimità di quest'ultimo provvedimento di riliquidazione, di cui ha chiesto la disapplicazione sostenendo la conformità a legge di quello definitivo, con il quale ai fini della retribuzione pensionabile, era stato applicato il criterio della media ponderata, chiedendo il ripristino del trattamento fruito.

Ha sostenuto che l'illegittimità del suddetto provvedimento è palese in quanto la riduzione della pensione l'acertamento di debito traggono origine da errori imputabili esclusivamente all'Ente previdenziale per cui ha denunciato altresì la violazione del principio di irrevocabilità ed immodificabilità del provvedimento definitivo di pensione oltre il termine triennale *ex art. 203* testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, essendo stato adottato il primo provvedimento nell'anno 2007.

Ha invocato altresì l'applicazione dei principi di affidamento e di buona fede (SS.RR. n. 2/QM/12), sul presupposto della loro piena estensibilità alla fattispecie *de qua*.

Con memoria del 9 aprile 2014 l'INPS - *ex* gestione INPDAP si è costituito in giudizio ed ha chiesto il rigetto del ricorso.

Nel merito, ha motivato il ricalcolo in *peius* della pensione (da € 39.811,03 a € 69.366,82) con la circostanza che in sede di riliquidazione per l'applicazione dei benefici contrattuali derivanti dal rinnovo del CCNL Dirigenti, si è evidenziato che l'incarico dirigenziale era cessato prima del collocamento a riposo della dipendente e che la stessa era rientrata nel ruolo di funzionario, percependone il correlato trattamento retributivo.

Di qui la legittimità del provvedimento di revoca *ex art. 26* della legge 3 maggio 1967, n. 315, secondo cui la sua adozione è ammissibile entro il termine di dieci anni «quando siano acquisiti ad iniziativa delle parti o d'ufficio documenti che non abbiano formato oggetto di esame in sede di adozione del provvedimento ed abbiano rilevanza sulla determinazione del riscatto o del trattamento di quiescenza».

Con ordinanza n. 187/2014 del 23 maggio 2014 è stata accolta l'istanza cautelare di sospensione del recupero dei ratei pensionistici indebiti.

Con ordinanza n. 311/14 è stata acquisita ulteriore documentazione e chiesto chiarimenti all'INPS.

Con sentenza non definitiva n. 36 del 6 marzo 2015 questo giudice ha rigettato il ricorso in ordine alla domanda di declaratoria della correttezza dell'applicazione del criterio della media ponderata e della conseguente quantificazione del trattamento pensionistico effettuata con il provvedimento modificato, ha confermato la sospensione del recupero disposta in via cautelare ed ha riservato all'esito della definizione del giudizio costituzionale la decisione definitiva sul ripristino del trattamento precedentemente goduto nonché sull'irripetibilità.



Considerato in diritto

1. La questione dedotta in giudizio attiene alla legittimità del provvedimento di riliquidazione della pensione modificativo in *peius* del trattamento definitivo di pensione, con conseguente emersione di un indebito corrispondente ai maggiori ratei percepiti.

L'illegittimità è stata dedotta sotto tre aspetti:

- a) correttezza del ricalcolo del trattamento pensionistico con l'applicazione del criterio della media ponderata;
- b) insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano l'esercizio del potere di modifica;
- c) sussistenza dei presupposti per irripetibilità dell'indebito.

Con sentenza non definitiva n. 36 del 6 marzo 2015 questo *G.U.* ha rigettato la domanda di declaratoria circa la correttezza della quantificazione operata con il provvedimento modificato (CZ 012007000083; CZ 012013775028) e ha riservato la definitiva pronuncia, in ordine al ripristino, previa disapplicazione del provvedimento di modifica, del trattamento precedentemente goduto all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, rilevante anche per stabilire il titolo della irripetibilità dell'indebito *de quo*.

2. Come evidenziato dalla ricorrente, la modifica del trattamento di quiescenza fruito dalla medesima è avvenuta oltre i casi consentiti dalla normativa vigente per le pensioni degli iscritti alle gestioni previdenziali delle amministrazioni pubbliche, che prevede, sia sotto il profilo temporale che dei vizi emendabili, il potere di modifica, così determinando una significativa differenziazione con la disciplina del settore delle pensioni degli iscritti all'A.G.O. o a gestioni sostitutive, di cui viene rimessa al vaglio costituzionale la valutazione circa la ragionevolezza e razionalità della medesima disciplina.

2.1. La disposizione normativa in questione recita testualmente: i provvedimenti concernenti le domande di riscatto di servizi o periodi ai fini del trattamento di quiescenza e quelle di liquidazione del trattamento stesso, adottati dai competenti organi deliberanti degli istituti di previdenza e resi esecutivi con decreto del direttore generale degli istituti medesimi, possono d'ufficio o a domanda degli interessati revocati o modificati dagli organi deliberanti entro il termine di novanta giorni decorrente dalla data di comunicazione del decreto agli interessati. La revoca o la modifica è ammessa, entro il termine di tre anni dalla data predetta, quando:

- a) vi sia stato errore di fatto o sia stato omesso di tener conto di elementi risultanti dalla documentazione acquisita;
- b) vi sia stato errore materiale nel computo del servizio ovvero determinazione del contributo di riscatto o dell'importo del trattamento di quiescenza oppure entro il termine di dieci anni dalla data della stessa, quando:
- c) siano acquisiti, ad iniziativa delle parti o d'ufficio, documenti che non abbiano formato oggetto di esame in sede di adozione del provvedimento e abbiano rilevanza sulla determinazione del riscatto o del trattamento di quiescenza;
- d) il provvedimento sia stato adottato sopra documenti falsi».

2.2. Tale disciplina è sovrapponibile a quella sancita dall'art. 204 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, secondo cui «La revoca o la modifica di cui all'articolo precedente può avere luogo quando:

- a) vi sia stato errore di fatto o sia stato omesso di tener conto di elementi risultanti dagli atti;
- b) vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo di riscatto, nel calcolo della pensione, assegno o indennità o nell'applicazione delle tabelle che costituiscono le aliquote o l'ammontare della pensione, assegno o indennità;
- c) siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento;
- d) il provvedimento sia stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi».

L'art. 205 dello stesso testo unico dispone che «La revoca o la modifica sono effettuati d'ufficio o a domanda dell'interessato. Nei casi previsti nelle lettere a) e b) dell'art. 204 il provvedimento è revocato o modificato d'ufficio non oltre il termine di tre anni dalla data di registrazione del provvedimento stesso; nei casi di cui alle lettere c) e d) di detto articolo il termine è di sessanta giorni dal rinvenimento di documenti nuovi o dalla notizia della riconosciuta o dichiarata falsità dei documenti. La domanda dell'interessato deve essere presentata, a pena di decadenza, entro i termini stabiliti dal comma precedente; nei casi previsti nelle lettere a) e b) dell'art. 204 il termine decorre dalla data in cui il provvedimento è stato comunicato all'interessato».

Detta disciplina è stata pure espressamente dichiarata applicabile nei confronti degli *ex* iscritti alle casse previdenziali amministrate dal Ministero del tesoro dall'art. 8 della legge 8 agosto 1986, n. 538, che testualmente recita: «Il provvedimento definitivo relativo al trattamento di quiescenza può essere revocato o modificato dall'ufficio che lo ha



emesso. Si applicano le disposizioni contenute negli articoli 204, 205, 206, 207 e 208 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e nell'art. 3 della legge 7 agosto 1985, n. 428. Per i casi, previsti dai punti *c)* e *d)* dell'art. 204 sopra citato, resta fermo il termine di dieci anni di cui all'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315».

2.3. La disciplina richiamata delimita in termini cogenti e nel contenuto il potere di modifica o revoca dell'Amministrazione dei propri provvedimenti (definitivi) di pensione, a differenza della normativa dettata per le pensioni a carico dell'A.G.O. e delle gestioni sostitutive, basata sui principi di modificabilità senza limiti di tempo e di vizi, salva la regola comune dell'irripetibilità degli importi indebiti percepiti in assenza di dolo.

Invero, l'art. 52 della legge n. 88/1989 dispone: «Le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle gestioni obbligatorie sostitutive, o, comunque, integrative della medesima, della gestione speciale dei minatori, delle gestioni speciali per i commercianti, gli artigiani, i coltivatori diretti, mezzadri o coloni nonché la pensione sociale, di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, possono essere in ogni momento rettificata dagli enti erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di erogazione o riliquidazione della prestazione».

Il potere di rettifica può essere quindi esercitato, senza limiti di tempo e per qualsiasi tipo di errore, compreso quello di diritto, con riferimento a qualsiasi provvedimento modificato nel suo significato più ampio, comprensivo dell'ipotesi di provvedimento di revoca o di annullamento, totale o parziale (Cass. Sez. Lav. Sent. 21 marzo 1992, n. 3563; 12 gennaio 1991, n. 828).

3. Osserva questo *G.U.* che la questione prospettata è rilevante nel presente giudizio.

E difatti, l'Amministrazione previdenziale ha provveduto oltre il termine triennale alla modifica della pensione definitiva determinata sulla base dell'errore di fatto concernente la retribuzione contributiva presa a riferimento (trattamento dirigenziale anziché quello di funzionario goduto per l'intera vita lavorativa della medesima) ritenendo la sussistenza del presupposto per l'applicazione del criterio della media ponderata delle retribuzioni dell'ultimo quinquennio, in conseguenza dello svolgimento dell'incarico dirigenziale, conferitole dalla medesima Amministrazione di appartenenza (dal 1° febbraio 2004 al 30 maggio 2006), senza aver tenuto conto che la dipendente fosse stata riammessa in servizio con la qualifica di funzionario (percependo il corrispettivo trattamento economico) nel mese precedente alla data di collocamento a riposo (30 giugno 2006); conseguentemente, l'applicazione dell'art. 26 della legge n. 317/1967, nei termini sopra esposti, dovrebbe comportare l'accoglimento integrale del ricorso per declaratoria di illegittimità del provvedimento di modifica, ripristino del trattamento pensionistico percepito *ex ante* e conseguente irripetibilità di quanto già percepito, per carenza del presupposto dell'indebito e non già per l'irripetibilità dell'indebito previdenziale, cui si è pure richiamata parte attrice (sentenza n. 7/QM72007).

4. Ad avviso del *G.U.* la questione non è manifestamente infondata sotto un duplice profilo: l'uno riconducibile alla previsione di sole due ipotesi di riesame di provvedimento pensionistico produttive di indebito, cioè la revoca e la modifica, e ciò a fronte di un ampio novero di atti utilizzabili in via generale dall'Amministrazione, in sede di autotutela, per incidere su preesistenti provvedimenti, al fine di eliminare, nell'interesse pubblico, una situazione di illegittimità, originaria o sopravvenuta, causata da vizio di legittimità o di merito; l'altro, attiene alla violazione del principio di eguaglianza e di buon andamento della pubblica Amministrazione, non ravvisandosi palesi motivi per giustificare la disparità di trattamento tra i trattamenti pensionistici delle diverse gestioni previdenziali.

4.1. Con riferimento al primo aspetto, pur sottolineando che l'illegittimità degli articoli 203, 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 è stata espressamente esclusa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 5 aprile 1984, è chiaro ed evidente il favor legislativo per il soggetto comunque titolare di un trattamento di quiescenza potendosi il potere di revoca esercitarsi nei casi espressamente previsti, ma solo entro i termini stabiliti «tre anni dalla data di registrazione del provvedimento» nei casi sub *a)* e *b)* del precedente art. 203, «sessanta giorni dal rinvenimento dei documenti nuovi» e «dalla notizia della riconosciuta o dichiarata falsità dei documenti» nei casi *c)* e *d)*.

Secondo la prevalente giurisprudenza, tali fattispecie nelle quali, una volta riconosciuto il diritto a pensione, non è più possibile sopprimerlo o modificarlo, tranne nei casi espressamente previsti dall'art. 204 testo unico n. 1092/1973, sono costruite sulla falsariga delle ipotesi di revocazione di un giudicato civile, di cui all'art. 395 codice di procedura civile e cioè sull'asserita equiparazione fra decreto concessivo di pensione e sentenza passata in giudicato.

Altri hanno giustificato la sottrazione della materia al generale potere di annullamento in virtù di una particolare valutazione dell'interesse pubblico, fatta direttamente dal legislatore, in ossequio ad una anacronistica cultura legata alle origini giudiziali dell'attività di liquidazione del trattamento pensionistico.

La più recente dottrina-sensibile alle problematiche giuridico-economiche — ha invece indicato nuove strade che partono dal presupposto che la normativa speciale non escluderebbe il ricorso alle ipotesi contemplate nella normativa generale, al fine di evitare proprio quei paradossi giuridici — come quello in esame — per cui non potendo



operare l'annullamento (errore di diritto) di un provvedimento pensionistico, poiché l'art. 203 e seguenti del testo unico n. 1092/1973 non prevedono un simile caso, si dovrebbe ammettere la ultrattività nell'ordinamento giuridico di un atto sostanzialmente illegittimo.

Con riferimento a tale peculiare specificità della normativa applicabile alle pensioni pubbliche, questo giudice dubita della legittimità costituzionale delle citate norme, sia con riferimento alla previsione dei soli poteri speciali di revoca e modifica dei trattamenti pensionistici, con esclusione del generale potere di annullamento, al quale i primi sono fisiologicamente e funzionalmente riconducibili, sia per effetto dell'esclusione *tout court* del potere di annullamento in sede di autotutela, proprio di tutte le Amministrazioni pubbliche, senza tener conto delle conseguenze patrimoniali che derivano da tale scelta; sia per la violazione dei principi costituzionali sul funzionamento della pubblica amministrazione e sull'obbligo di legalità della sua azione, in presenza di un sistema di norme speciali di autotutela, che esclude dal proprio ambito la possibilità di eliminare gli atti viziati da errori di diritto, non figurando tale categoria generale nelle norme sul potere di revoca degli atti pensionistici in genere.

Il recente intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 208/2014), nel confermare la legittimità dell'esclusione dell'errore di diritto tra i casi che giustificano la revoca o la riforma del provvedimento di pensione oltre il termine triennale muove dal presupposto di considerare che il procedimento di liquidazione delle pensioni pubbliche si snoda attraverso due fasi: la provvisoria e la definitiva; la modificabilità piena nel trattamento provvisorio fino all'emanazione del provvedimento definitivo garantisce una valutazione ponderata di tutti gli elementi di fatto e di diritto entro un lasso temporale con il conseguente affidamento dell'avente diritto nella correttezza della liquidazione definitiva.

Va però considerato che la distinzione tra le due fasi della liquidazione provvisoria e di quella definitiva, sebbene ancora perdurante, è stata notevolmente compressa nel senso che la regola oggi imposta è costituita dalla liquidazione immediata, in via definitiva, da parte dell'INPS, e occasionalmente e per periodi limitati in via provvisoria (decreto legislativo art. 9 legge 7 agosto 1985, n. 428; art. 3, comma 1 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 74, convertito in legge 28 maggio 1997, n. 140).

Ulteriore elemento che connota, poi, le pensioni pubbliche è stato il venir meno dell'assoggettabilità a controllo del provvedimento definitivo che, previsto, dapprima in via preventiva (art. 23 regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e legge 14 gennaio 1994, n. 20), poi, successiva (art. 166 legge n. 312/1980), è stato eliminato a seguito dell'accogliamento dell'onere pensionistico a carico del bilancio dell'INPS (Corte dei conti sezione controllo di legittimità degli atti del Governo n. 1/2011 e n. 2/2011), da cui certamente è conseguita una minore «affidabilità» delle medesime, ponendole quindi sullo stesso piano di quelle private, con possibili ricadute sul piano della certezza e correttezza del contenuto dei provvedimenti adottati nei confronti degli aventi diritto a prestazioni previdenziali e differenziandole da quelle provvisorie per le quali la normativa vigente prevede la opposta regola della modifica sino alla emanazione del provvedimento definitivo (art. 162 decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e art. 6 decreto-legge n. 702/1978 convertito in legge n. 3/1979); inoltre la definitività del provvedimento è legislativamente legata al controllo della Corte dei conti, stabilendosi che il termine di decadenza per l'esercizio del potere di modifica decorra dalla «registrazione» (art. 205 cit.) — condizione giuridica non più vigente — e che l'art. 206 si intende applicabile nel caso in cui il provvedimento definitivo di concessione o riliquidazione della pensione, venga modificato con altro provvedimento formale soggetto a registrazione» (art. 3 legge 7 agosto 1985, n. 428, in sede di interpretazione autentica).

Nel caso di specie, l'INPS (*ex gestione INPDAP*) ha emesso nei confronti della ricorrente, con decorrenza dal 1° luglio 2006, la determinazione CZ 012007000083 (che ha annullato e sostituito l'originaria determinazione CZ 0120006000551); ha riliquidato il trattamento pensionistico con determinazione CZ 012009192118, e infine, con determinazione CZ 012013775028 del 12 dicembre 2013 ha modificato, dopo oltre il termine triennale, il provvedimento concessivo di pensione, con effetti dalla data del congedo (1° luglio 2006).

Di fronte a questa situazione, fermo restando la regola comune della non addebitabilità al percipiente dell'erogazione non dovuta (Corte costituzionale n. 431/1993), la modifica di un provvedimento oltre i limiti temporali e per vizi che ne giustificano l'annullamento in via generale potrebbe giustificarsi sulla base del principio affermato dalla stessa Corte costituzionale secondo cui «erogazioni non dovute non possono concorrere per loro stessa natura all'integrazione della prestazione previdenziale *ex art. 38 Cost.*, sicché la loro ripetizione non può di per sé arrecare alcun «*vulnus*» al precetto costituzionale di cui all'art. 38; inoltre il suddetto principio dell'adeguatezza va realizzato nei limiti della compatibilità con le risorse disponibili, sicché al Parlamento spetta di introdurre modifiche alla legislazione di spesa quando ciò si renda necessario per salvaguardare l'equilibrio di bilancio statale e perseguire il risanamento del debito pubblico (Corte costituzionale 10 marzo 1995, n. 99).

Lo stesso Consiglio di Stato ha affermato: «Il recupero di somme erogate dalla pubblica amministrazione ai propri dipendenti ha carattere di doverosità e costituisce esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunciabile, in quanto correlato al raggiungimento di quelle finalità di pubblico interesse, cui sono



istituzionalmente destinate le somme indebitamente erogate» (C.d.S. sentenza 4 febbraio 2008, n. 29). In altra pronuncia (se pur riferita alla liquidazione dell'indennità di buonuscita, lo stesso organo ha affermato accanto alle figure della revoca e della modifica e della rettifica considerate nell'art. 30 testo unico n. 1032/1973) ben può coesistere l'istituto generale dell'annullamento, alla cui base — oltre alla prova del vizio in cui l'Amministrazione sia incorsa — sta anche la dimostrazione di un pubblico interesse specifico alla eliminazione dell'atto viziato, con valutazione da farsi caso per caso; ove il riesame dia luogo ad un indebito da ripetersi, non può invocarsi il disposto dell'art. 206 testo unico n. 1092/1973 — essendo questa una norma eccezionale — trovando invece applicazione i principi regolatori della materia (Cons. d.S. sentenza 19 luglio 1998, n. 1241).

5. Con riferimento al secondo profilo attinente alla differenziazione tra pensioni pubbliche e private, fermo restando la coesistenza di una pluralità di regimi previdenziali aventi la medesima finalità di tutela ma caratterizzati da discipline significativamente differenti, della cui compatibilità con il principio di eguaglianza non è dato dubitare alla luce della giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale sentenza 5 aprile 1984, n. 91), va valutata la persistente operatività di discipline previdenziali differenti, soprattutto dopo la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego.

Nelle recenti riforme questo assetto (categoriale) anche se attenuato quanto ai suoi esiti concreti per effetto di una progressiva armonizzazione delle normative, non è stato superato sul piano concettuale tant'è che la stessa riforma recata dalla legge 7 agosto 1995, n. 335, assume tra i propri principi «il rispetto della pluralità di organismi assicurativi» (art. 1, comma 1).

Dall'altra, la stessa legge 8 agosto 1995, n. 335, recante una complessiva riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, dopo la parziale riforma del 1992, ha introdotto nuove regole sulla previdenza tese a dare una maggiore omogeneità ad un mosaico di trattamenti e prestazioni consolidate nel tempo; essa ha inciso soprattutto nei confronti del pubblico impiego, non solo attraverso la previsione di una graduale armonizzazione dei diversi regimi pensionistici per quanto riguarda i requisiti di accesso, decorrenza del trattamento pensionistico e per quello di calcolo, sia pure attraverso interventi graduali, ancora in corso (legge Maroni, Prodi, Fornero), ma anche attraverso la revisione disciplinare di alcuni istituti (es.: indennità di buonuscita e *TFR*).

In questo quadro normativo in evoluzione, è inserita la soppressione dell'INPDAP (quale polo della previdenza pubblica), ordinatore principale e secondario di spesa, per tutto il settore pubblico, con trasferimento all'INPS, istituto che svolgeva le medesime funzioni nel settore delle pensioni erogate a carico dell'A.G.O. e delle gestioni sostitutive speciali (commercianti, artigiani minatori, coltivatori diretti, mezzadri e coloni) delle sue funzioni e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi (decreto-legge 6 dicembre 2011 convertito in legge 24 dicembre 2011, n. 214).

5.1. Per quanto concerne la speciale disciplina dell'indebito pensionistico, in discussione, quella pubblica — come evidenziato — soggiace a precisi limiti temporali, stabiliti a pena di decadenza, quanto all'esercizio del potere di revoca e modifica nonché all'esclusione di alcuni vizi, per cui appare nettamente differenziata da quella dettata per le pensioni a carico dell'A.G.O. e delle gestioni sostitutive, conformata ai principi opposti della modificabilità senza limiti temporali e di vizi, salva in entrambi gli ordinamenti l'irripetibilità degli importi indebitamente percepiti in assenza di dolo.

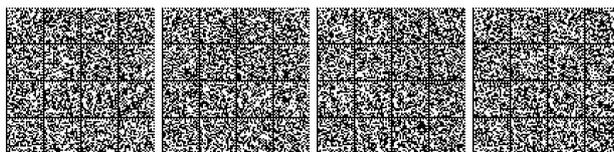
Nel settore delle prestazioni previdenziali erogate dall'INPS, la materia è rimasta disciplinata da una normativa risalente al 1924 in base alla quale: «Le assegnazioni di pensione si considerano definitive quando entro un anno dall'avviso datone all'interessato, non siano state respinte dalla Cassa nazionale; in tal caso le successive rettifiche di eventuali errori che non siano dovuti a dolo dell'interessato — non hanno effetto sui pagamenti già effettuati (regio decreto 28 agosto 1924, n. 1422, art. 80, 3° *cpv*).

Dopo vari interventi interpretativi la Corte di cassazione, con la sentenza n. 310 resa a Sezioni unite in data 20 gennaio 1989 pervenne a ritenere altamente rilevante l'errore dell'istituto sul diritto a pensione; venne cioè esclusa l'applicabilità della sanatoria contenuta nella norma in esame, in tutti quei casi in cui il vizio comportasse l'annullamento dell'atto concessivo con eliminazione radicale del connesso diritto, mentre fu ammessa, nei casi in cui il vizio comportasse soltanto una riduzione della misura della pensione.

Con l'introduzione della richiamata disposizione dell'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e soprattutto con i criteri interpretativi dello stesso, forniti dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale (sentenza n. 383/1990), si è determinato un cambiamento della disciplina degli indebiti pensionistici.

Si è infatti affermato che la nuova normativa (contemplante solo i provvedimenti di rettifica, cioè quelli conseguenti ad errore sulla misura della pensione) avesse introdotto una sorta di sanatoria generalizzata degli indebiti pensionistici, allo scopo di allineare i pensionati del settore privato a quelli dello Stato, di guisa, che solo in caso di dolo del pensionato sarebbe stato possibile procedere al recupero delle somme indebitamente percepite.

Invero, anche a seguito dei canoni interpretativi giurisprudenziali (Cass. sezione un. n. 1965/1995), l'art. 52 della legge n. 88/1989 ha finito per dar luogo ad una sorta di sanatoria, pressoché generalizzata, delle situazioni debitorie nei



confronti dell'INPS, che spesso provvede con ritardo a rideterminare le pensioni già in essere, a seguito delle verifiche reddituali dei pensionati, comportante una riduzione delle prestazioni.

La materia è stata disciplinata dalla legge n. 412/1991, art. 13, commi 1 e 2, qualificato come norma di interpretazione autentica dell'art. 52 e con effetti restrittivi in ordine alla estensibilità della sanatoria anche a rapporti «pendenti alla data di entrata in vigore della norma». La successiva pronuncia della Corte costituzionale cui era stata rimessa la questione di costituzionalità dell'art. 13 dalla Cassazione ha affermato «l'art. 13 della legge n. 412/1991 più che una norma interpretativa è una norma di portata innovativa rispetto all'art. 52 per cui — per essere compatibile con i principi costituzionali deve essere interpretata nel senso che deve essere applicata, solo alle situazioni debitorie insorte successivamente al 30 dicembre 1991» (Corte costituzionale 12 gennaio 1999, n. 39).

Di conseguenza, alla luce dell'applicazione dei criteri introdotti dalla Corte costituzionale, l'irripetibilità dell'indebito — nel settore privato — a partire dal 1992, è condizionato ai seguenti fatti:

a) che le somme indebite siano state corrisposte in base ad un formale definitivo provvedimento che risulti viziato da errore;

b) che del provvedimento sia stata data comunicazione all'interessato;

c) che l'indebita erogazione non consegua ad omessa segnalazione — da parte dell'interessato — di fatti incidenti sul diritto o sulla misura della pensione, fatti di cui non siano già a conoscenza dell'INPS.

Tale orientamento restrittivo è confermato anche dalla giurisprudenza secondo cui il potere di rettifica può essere esercitato, cioè, senza limiti di tempo e con riguardo a qualsiasi tipo di errore, compreso quello di diritto, «intendendosi provvedimento modificato nel suo significato più ampio, comprensivo dell'ipotesi di provvedimenti di revoca o di annullamento, totale o parziale (*ex plurimis* sezione lavoro sentenza 21 marzo 1992, n. 3563; sezione lavoro 12 gennaio 1991, n. 828).

5.2. La stessa legge n. 412/1996, art. 16, comma 6, con riferimento alla disciplina introdotta in materia di indebiti pensionistici dall'art. 1, commi 260 a 265 (per i periodi anteriori al 1996 esclusi dal recupero), e introducendo il limite reddituale del percettore (per il recupero degli indebiti formati dopo il 1996), è stata pacificamente ritenuta applicabile anche per gli indebiti pensionistici sorti sui trattamenti erogati direttamente dallo Stato o dall'INPDAP, come è desumibile dal disposto «Le disposizioni di cui all'art. 16, comma 6 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, si interpretano nel senso che tra le prestazioni erogate dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria sono da ricomprendere le pensioni erogate ai dipendenti, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché le pensioni di invalidità erogate dallo Stato» (legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 45, comma 6).

In realtà la legge 23 dicembre 2001, n. 48 (L.F. 2002) art. 38, commi 7-10 ha, poi, esteso l'operatività del meccanismo di recupero introdotto dalla legge n. 662/1996 agli indebiti sorti fino al 2000, con esclusione degli indebiti formati dopo la data del 1996 sui trattamenti erogati dallo Stato e dall'INPDAP.

5.3. Il breve *escursus* normativo e giurisprudenziale che parzialmente e con limite temporale ha accomunato la disciplina degli indebiti su trattamenti pensionistici erogati dall'INPS e dall'INPDAP consente quindi di rilevare che con l'arresto normativo da parte dell'art. 38 della legge 23 dicembre 2001, n. 448, e la persistenza delle norme «speciali», è venuto meno quel processo di sostanziale avvicinamento tra le due discipline degli indebiti, che conferma l'assenza di una disciplina «generale a regime», della *subjecta* materia. Difatti, fuori dal limite temporale sopra indicato (1996), la normativa di riferimento per gli indebiti pagamenti effettuati dall'INPDAP è in linea di principio, tranne per la specifica ipotesi di provvedimenti provvisori, quella dell'art. 206 testo unico n. 1092/1973 che limitatamente ai provvedimenti definitivi condiziona il recupero al «dolo positivo» e «commissivo» dell'*accipiens*.

Tali principi, che sostanzialmente accomunano settore pubblico e privato, unitamente a quelli elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, costituiscono le regole del sottosistema dell'indebito previdenziale, così come delineato nella preminente ottica di tutela della particolare situazione di bisogno sociale del pensionato e della specifica incidenza che la ripetizione ha potenzialmente sulla conservazione di beni essenziali oggetto di particolare garanzia costituzionale.

5.3. Delineati così i tratti salienti degli indebiti pensionistici, occorre stabilire se la permanenza di differenze tra le due normative — accomunate come evidenziato — dalle medesime esigenze di tutela dello Stato e del percettore — trovi un'adeguata e razionale giustificazione, fermo restando che sia possibile ravvisare la violazione dell'art. 3 Cost. quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore.

In realtà, le due norme sono accomunate da più aspetti: la funzione retributiva identica assolta dalle pensioni «pubbliche» e quelle «private», la sussistenza della distinzione tra provvedimento provvisorio e definitivo sussiste in



entrambi gli ordinamenti, mentre solo per il privato si pone il problema della ripetibilità dell'indebito; l'art. 13 della legge n. 412/1991 ammette l'irripetibilità in presenza di una serie di condizioni tra cui la definitività del provvedimento.

5.4. In entrambe le ipotesi, una asserita violazione dell'art. 38 Cost., non si appalesa in presenza di erogazioni non dovute che quindi non possono concorrere per loro stessa natura all'integrazione della prestazione previdenziale adeguata, sicché la loro ripetizione non può di per sé arrecare alcun *vulnus* al precetto costituzionale; sia perché l'adeguatezza va realizzata nei limiti della compatibilità con le risorse disponibili, a salvaguardia dell'equilibrio del bilancio statale, sul quale gravano tutte le prestazioni previdenziali di qualsiasi natura e regime (Corte costituzionale n. 99/1995).

Dall'altra, la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che «l'affidamento dei cittadini alla stabilità della normativa vigente è tutelato come inderogabile precetto di rango costituzionale solo in materia penale (art. 25, secondo Cost.). Per il resto norme retroattive sono ammissibili purché comportano una regolamentazione non manifestamente irragionevole (sentenza n. 419/2000), onde la retroattività può risultare giustificata proprio dalla sistematicità dell'intervento innovatore e dall'esigenza di uniformare i trattamenti di situazioni giuridiche pendenti e quelle delle situazioni che si determineranno in futuro.

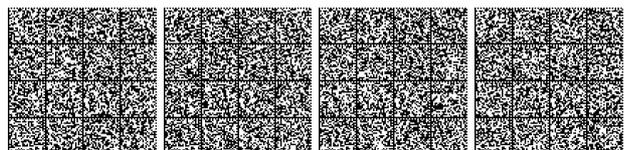
Nella specie, poi, si tratta dell'affidamento dei pensionati nell'irripetibilità di trattamenti pensionistici indebitamente percepiti in buona fede, ed esso è tanto più meritevole di tutela ove si tratti di pensionati a reddito non elevato che destinano le prestazioni pensionistiche, pur indebite, al soddisfacimento di bisogni alimentari propri e della famiglia. In tale affidamento questa Corte (sentenza n. 431 del 1993) ha individuato — alla luce dell'art. 38 Cost. — un principio di settore, che esclude la ripetizione se l'erogazione non dovuta, destinata a soddisfare essenziali esigenze di vita del pensionato non sia a lui addebitabile ...». Ed ancora «... D'altra parte la necessità costituzionale di proteggere, nei sensi indicati, l'affidamento del pensionato non implica di per sé una disciplina unica dell'indebito previdenziale, onde al legislatore, che si sia allontanato dal principio civilistico della totale ripetibilità dell'indebito oggettivo (art. 2033 del codice civile) deve riconoscersi un ambito di discrezionalità nell'individuazione di strumenti più idonei a garantire ai pensionati a basso reddito un congruo livello di tutela, in un generale quadro di compatibilità, e fra essi può ben essere annoverata la scelta di collegare la ripetibilità ad un criterio meramente reddituale. Inoltre la sostituzione del regime di tutela dell'affidamento del pensionato con un altro criterio, diverso ma parimenti orientato, seppure sotto certi aspetti meno favorevole, trova, con riferimento, alla normativa censurata (legge n. 662/1996) sufficiente giustificatezza nel carattere straordinario ed eccezionale dell'intervento legislativo, diretto a porre ordine nella materia dell'indebito previdenziale (Corte costituzionale sentenza n. 1/2006).

5.5. La stessa modificabilità, per qualsiasi ragione e senza limiti di tempo delle pensioni pubbliche, al pari di quelle private, potrebbe confliggere con la tutela dell'affidamento, quale, ancorché non espressamente previsto nei trattati europei e nella Costituzione, canone fondamentale nel rapporto autorità- libertà, «parte dell'ordinamento giuridico comunitario» (CGCE causa C-12/1977 del 13 maggio 1978/Topefer) nei termini in cui è recepito nella giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea e della stessa Corte costituzionale.

In primo luogo, aderendo alla prospettazione seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, va considerato che il principio della tutela dell'affidamento non può essere utilizzato come criterio autonomo ma ricondotto ai principi di uguaglianza, certezza del diritto e legalità.

In particolare, per quanto riguarda i rapporti di durata, quale indubbiamente è quello pensionistico, la Corte di giustizia ha circoscritto la tutela dell'affidamento, nella declinazione di certezza del diritto, nei limiti degli effetti giuridici già prodotti, che non debbono essere incisi dall'atto sopravvenuto, ma lo ha escluso per quelli futuri non ancora prodotti (CGCE n. 373/1993).

Nella stessa direttiva la Corte costituzionale (sentenza 12 dicembre 1985, n. 349) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di interventi normativi volti a introdurre modifiche in *peius* dei trattamenti pensionistici con effetto retroattivo ha affermato che «nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività».



Seguendo la stessa logica deve essere consentita la modifica di un trattamento erroneamente calcolato a vantaggio (e specularmente a svantaggio) del pensionato, salva l'irripetibilità dei ratei percepiti in buona fede.

La necessità di temperare la tutela dell'affidamento con gli altri valori costituzionali è, del resto, implicitamente espressa anche dalla norma — art. 21-*nonies* legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 15/2003 che (recependo i principi affermati in via giurisprudenziale), subordina l'esercizio del potere di annullamento del provvedimento illegittimo alla sussistenza dell'interesse pubblico.

Fermo restando che l'irripetibilità, salvo l'ipotesi del dolo, dei ratei pensionistici indebitamente percepiti, prevista in entrambi i settori (art. 52, legge n. 88/1989 come interpretato dall'art. 13, legge 1991, n. 412; art. 206 testo unico n. 1092/1973 e 8 legge n. 428/1986) nell'ampio spettro risultante dall'applicazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, integra una idonea tutela dell'affidamento del pensionato, che sostanzialmente non si attegga diversamente a seconda che si tratti di un *ex* lavoratore pubblico o privato.

6. La tutela apprestata dagli articoli 36 e 38 Cost. riguarda quindi sia i lavoratori pubblici che privati, per cui tali norme non potrebbero essere utilmente invocate al fine di giustificare il mantenimento di una disciplina differenziata tra pensionati.

7. Per le medesime ragioni è ravvisabile anche la violazione dell'art. 97 della Costituzione, norma la cui garanzia, secondo la giurisprudenza del giudice della legge si combina con quella dell'art. 3 «implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata, nel senso che la violazione del giudizio di ragionevolezza è da ritenersi integrata dal tenore della disposizione impugnata nella misura in cui riserva una disciplina irragionevolmente e arbitrariamente favorevole ai pensionati del settore pubblico rispetto a quello privato».

Differenziata disciplina che, irragionevolmente, sottrae all'ente previdenziale pubblico, in un momento di gravi difficoltà economiche-finanziarie, di ricorrenti timori per la sostenibilità del sistema previdenziale e, infine in una prospettiva futura di crescente compressione dell'entità delle prestazioni previdenziali a parità di contributi versati, la possibilità di impedire il protrarsi, per un periodo di tempo indeterminato, di un nocuo patrimonio corrispondente all'erogazione di un trattamento pensionistico erroneamente calcolato.

Il tutto senza che nell'ambito di una previsione generale, non discriminante in relazione all'entità dell'indebito e/o del trattamento pensionistico correttamente determinato, la lesione dell'interesse pubblico trovi un'adeguata giustificazione in situazioni economiche e sociali del pensionato specificatamente individuate e non apoditticamente assunte a denominatore comune dell'intera categoria, comprendente anche soggetti titolari di laute ed eventualmente plurime pensioni (Corte conti, sezione Calabria ordinanza n. 301/2014).

8. A fronte dell'esistente autonomia istituzionale e finanziaria delle singole gestioni ma tenuto conto dell'identità della funzione retributiva, del processo legislativo di omogeneizzazione delle pensioni e, soprattutto, l'assenza di oggettive differenziazioni tra le situazioni giuridiche regolate, sia sotto il profilo della procedura seguita che sotto quello dei valori costituzionali tutelati, la rilevata diversità di trattamento giuridico è da ritenere in contrasto con i principi di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. e di buon andamento dell'azione della pubblica amministrazione *ex* art. 97 Cost. Pertanto, l'art. 26 della legge 30 giugno 1967, n. 315 e, per conseguenza, gli articoli 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui limitano la revoca e la modifica del trattamento di quiescenza liquidato in via definitiva ai soli casi ivi contemplati e nei termini temporali indicati, integrano una violazione del precetti di cui agli articoli 3 e 97 Cost., per contrasto con la diversa disciplina recata dall'art. 52 della legge n. 89 del 1988 che, invece, consente la rettifica in qualsiasi momento e per qualsiasi vizio.

In definitiva, ciò che accomuna gli indebiti pensionistici al di là dei parziali e temporali interventi effettuati dal legislatore sulla specifica disciplina di settore, è la possibilità della pubblica amministrazione di riesaminare e riformare *in peius* un provvedimento, concessivo di determinati diritti patrimoniali ad un dipendente pubblico o privato con conseguente formarsi di un indebitato.

P.Q.M.

Il giudice delle pensioni - Sezione giurisdizionale per la regione Calabria — sospesa la definitiva pronuncia.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, commi 2, 3 e 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315, nonché degli articoli 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, per contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di



liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere «rettificati in ogni momento dagli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alle parti in causa e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Dispone l'immediata trasmissione a cura della segreteria, della presente ordinanza alla Corte costituzionale, insieme con gli atti e la prova della notificazioni e delle comunicazioni, e dispone la sospensione del giudizio sino alla comunicazione dell'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Così disposto in Catanzaro in esito alla pubblica udienza del 6 marzo 2015.

Il Giudice delle pensioni: BOMBINO

Depositato in segreteria il 16 marzo 2015

Il Responsabile di cancelleria: MANNO

15C00218

N. 147

*Ordinanza del 17 marzo 2015 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Marche
sul ricorso proposto da Pagani Riccardo contro INPS*

Previdenza e assistenza - Cumulo tra pensione e reddito di lavoro - Applicabilità del cumulo integrale in caso di cumulo tra pensione privilegiata ordinaria diretta ex art. 67, comma 4, del d.P.R. n. 1092/1973 - Mancata previsione in ragione della equiparazione della pensione privilegiata alla pensione di invalidità - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del titolare di pensione privilegiata rispetto al titolare di pensione di anzianità.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 72, comma 2; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 19.
- Costituzione, art. 3.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER LE MARCHE

Nella persona del Giudice Unico nella materia pensionistica *Cons. Giuseppe De Rosa* ha pronunciato la seguente,

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 21743/PM del Registro di Segreteria presentato il 30 settembre 2014 dal sig. Pagani Riccardo, nato a Premosello Chiovenda (VB) il 23 dicembre 1950 ed elettivamente domiciliato ad Ancona in via Menicucci n. 1, presso lo studio dell'Avvocato Corrado Curzi dai quale è rappresentato e difeso.

Nei confronti dell'INPS, la nota provvedimento n. 121294/FF del 26 maggio 2014 della Direzione Provinciale di Ancona Pensioni dipendenti PP.AA.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 19 dicembre 2014, l'Avvocato Corrado Curzi, per il ricorrente, e l'Avvocato Italo Pierdominici per l'INPS.

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa.



FATTO

Con il ricorso all'esame il ricorrente - Generale dell'Arma dei Carabinieri cessato dal servizio con 37 anni di anzianità contributiva in data 9 agosto 2000, per riforma conseguente a infermità dipendenti dal servizio (determinanti l'attribuzione della pensione ordinata privilegiata) - impugnava la nota provvedimento n. 121294/FF del 26 maggio 2014 dell'INPS, Direzione Provinciale di Ancona Pensioni dipendenti P.P.A.A., con la quale l'Istituto previdenziale:

accertava un indebito di euro di 199.000,76 relativamente al periodo dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014, in applicazione della sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013 della Sezione Terza d'appello della Corte dei conti, statuente l'applicabilità della disciplina di cumulabilità parziale tra le "pensioni d'anzianità" e i redditi da lavoro autonomo (nel caso, percepiti nell'ambito dell'esercizio della professione forense svolta a far data 27 novembre 2000);

disponeva la refusione delle predette somme entro trenta giorni dal ricevimento della nota stessa, salvo rateizzazione - previa domanda - valutabile in base a criteri obiettivi di solvibilità;

applicava, con decorrenza dalla rata del mese di luglio 2014, sulla pensione n. 16078337: sia la ritenuta cautelativa di euro 375,26 (pari a 1/5 della stessa), sia la ritenuta in via continuativa per prestazione opera retribuita di euro 1.315,48.

Risulta dagli atti che:

l'INPDAP, con nota prot. 317121/NOV del 17 ottobre 2004, accertava nei confronti del ricorrente un debito di euro 5.601,69 per asserita incumulabilità tra il reddito di lavoro autonomo (professione forense dal 27 novembre 2000, data d'iscrizione all'Albo degli Avvocati della provincia di Ancona) e la pensione privilegiata ordinaria del ricorrente - relativamente al periodo dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004 - provvedendo pertanto al recupero di somme ritenute non spettanti al pensionato; ciò con riferimento ai limiti di cumulabilità parziale dettati dall'art. 59, comma 4, della legge n. 449 del 1997: trattenuta del 50% della quota eccedente il trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, fino alla concorrenza dei redditi da lavoro autonomo per i periodi antecedenti alla data del 1° gennaio 2001 e, successivamente, cumulabilità del trattamento pensionistico nella misura del 70 per cento, con trattenute in ogni caso non superiori al valore pari al 30% dei redditi da lavoro autonomo;

avverso il predetto provvedimento di recupero l'interessato presentava ricorso innanzi a questa Sezione giurisdizionale sostenendo non applicabile, alla pensione di privilegio in godimento (qualificata di natura "risarcitoria"), la disciplina dell'incumulabilità prevista per i trattamenti pensionistici previdenziali e i redditi da lavoro autonomo;

con sentenza n. 170 del 18 maggio 2009 di questa Sezione giurisdizionale il ricorso veniva accolto affermandosi estensibile alle pensioni d'invalidità la deroga prevista dall'art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992 (escludente dall'incumulabilità predetta le pensioni di vecchiaia); ciò al fine di non penalizzare chi, proprio malgrado e contro la propria volontà, costretto a cessare anticipatamente da un rapporto di lavoro; l'Istituto previdenziale veniva condannato alla restituzione delle somme già recuperate, maggiorate degli accessori di legge;

avverso la sentenza di primo grado proponeva appello l'INPDAP, censurando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 59, della legge n. 449 del 1997 come modificato dall'art. 72 della legge n. 388 del 2000;

nelle more della decisione d'appello, in applicazione della sentenza di primo grado, l'Istituto previdenziale restituiva le somme già recuperate e ripristinava l'erogazione al pensionato del trattamento di privilegio nell'intero importo;

con sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013, la Sezione Terza Centrale accoglieva l'impugnazione dell'Istituto previdenziale: "Stante il chiaro disposto della predetta disposizione di legge (n.d.r.: l'articolo 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997), pertanto, l'applicabilità della previgente disciplina più favorevole è limitata ai trattamenti già liquidati alla data di entrata in vigore della norma (1° gennaio 1998)";

l'INPS, succeduto all'INPDAP nell'originario rapporto col pensionato, procedeva all'applicazione della sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013 della Sezione d'appello con la nota provvedimento impugnata col ricorso all'esame.

Nell'odierna sede giurisdizionale il ricorrente censurava ovvero argomentava che:

il giudicato concernente la sentenza d'appello più volte citata affermava unicamente all'affermata incumulabilità sussistente tra il trattamento pensionistico di privilegio e i redditi da lavoro autonomo esclusivamente riferita al periodo dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004; permaneva pertanto il giudicato della decisione di primo grado con riferimento alle statuizioni non impuginate concernenti: la ritenuta cautelativa mensile di euro 575,54 (pari a 1/5 della pensione); la ritenuta continuativa di euro 1.162,51; il cumulo tra pensione privilegiata e reddito da lavoro autonomo per il periodo anteriore e successivo a quello dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004;

risultavano in fattispecie pienamente cumulabili tutti i redditi in argomento, ai sensi dell'art. 139 del D.P.R. n. 1092 del 1973, in ragione della natura "risarcitoria" della pensione privilegiata (n.d.r.: argomentazioni già formulate nell'ambito del giudizio esitato con la sentenza n. 170 del 2009 di questa Sezione, al riguardo pertanto richiamata



nell'odierno ricorso giurisdizionale, nonché ivi ulteriormente sviluppate); tanto più che se il ricorrente fosse andato volontariamente in quiescenza alla data di cessazione per inabilità, avrebbe avuto diritto alla pensione ordinaria maturata sulla base di 37 anni di servizio, in regime di piena cumulabilità con i redditi professionali;

l'art. 19 della legge n. 133 del 2008 aveva abolito il divieto di cumulo, con i redditi da lavoro, per le pensioni di anzianità liquidate con sistema di calcolo retributivo; in proposito si motivava per la natura "retributiva" della pensione privilegiata in argomento (commisurata al trattamento ordinario aumentato di un decimo), con la conseguenza dell'illegittimità delle richieste restitutorie relative al periodo dal 1° gennaio 2009 in poi;

esclusa in fattispecie la sussistenza d'un giudicato favorevole all'Istituto previdenziale relativo all'intero periodo preso a riferimento nell'impugnato atto (dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014), non risultava mai pervenuta dall'Istituto previdenziale alcuna richiesta per la refusione del debito relativo al periodo dal 9 agosto 2000 al 1° luglio 2004 nonché dal 30 novembre 2004 all'11 settembre 2014; dovendosi pertanto applicare la prescrizione quinquennale alle pretese dell'INPS con l'inibizione del recupero per tutti i ratei eventualmente non spettanti percepiti dal pensionato anteriormente alla data dell'11 settembre 2009;

rilevava nel concreto il dato della provvisorietà del trattamento pensionistico dal 9 agosto 2000 al 30 giugno 2004, nel cui arco temporale non veniva avanzata dall'Istituto previdenziale alcuna richiesta "risarcitoria" (rif.: Corte dei conti, Sezione Lazio n. 517 del 2012; in tema d'indebito formatosi sul trattamento pensionistico provvisorio); con la conseguenza della "illegittimità dell'azione di recupero afferente il periodo (2000/2014) intollerabilmente esteso".

Nel ricorso si concludeva:

per l'annullamento dei provvedimenti dell'INPS disponenti il recupero delle somme erogate e la ritenuta provvisoria, previa dichiarazione del diritto del ricorrente al cumulo della pensione privilegiata ordinaria con il reddito da lavoro autonomo, "oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal di della mancata erogazione del saldo".

Con memoria depositata il 7 ottobre 2014 si costituiva in giudizio l'INPS sostanzialmente argomentando ovvero eccependo quanto segue:

nel rapporto tra le parti valeva il principio di diritto oggetto del giudicato di cui alla sentenza n. 700 del 2013 della Sezione d'appello, secondo il quale al trattamento pensionistico privilegiato del ricorrente andava applicato l'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997 successivamente modificato dall'art. 72, della legge n. 388 del 2000;

l'abolizione dei limiti al cumulo tra pensioni e redditi ex articolo 19 della legge n. 133 del 2008 non era operante in fattispecie in relazione alla natura della pensione privilegiata per la quale continuava ad applicarsi l'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000.

Con memoria depositata il 26 novembre 2014, tra l'altro, l'INPS precisava che:

nel caso non si verteva in tema di "indebito pensionistico", come erroneamente sostenuto nell'ordinanza n. 55 del 2014, considerato che nel caso la spettanza delle somme al Pagani era stata postulata dalla Corte stessa con la sentenza n. 170 del 2009 (n.d.r.: poi riformata) e che nella specie non vi era stata erronea liquidazione della pensione definitiva.

L'Istituto previdenziale fondamentalmente concludeva:

per la dichiarazione dell'inammissibilità del gravame perché proposto in difetto di provvedimento amministrativo esecutivo;

in via riconvenzionale, per l'accertamento che la domanda del Pagani come prospettata introduceva un giudizio di ottemperanza avendo a oggetto l'indagine e la richiesta di chiarimenti al Giudice sui punti del decumulo che presentavano elementi di dubbio e di non immediata chiarezza e, per l'effetto, per la dichiarazione dell'incompetenza della Corte dei conti Sezione giurisdizionale per le Marche, vertendosi in questione devoluta alla Corte dei conti Centrale ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge n. 205 del 2000;

in via subordinata, per il rigetto del ricorso perché infondato in fatto e in diritto anche in considerazione della cognizione limitata a fatti successivi alla formazione del giudicato tra le parti, non allegati e non provati dal ricorrente;

per la condanna del Pagani al pagamento all'INPS della somma di euro 199.000,70 oltre interessi di mora al saldo ovvero della diversa somma di giustizia.

Con sentenza non definitiva n. 38 del 19 febbraio 2015 di questa Sezione giurisdizionale, rigettate le eccezioni pregiudiziali e/o preliminari formulate dall'Istituto previdenziale, si riconosceva la legittimità dell'operato dell'Istituto



medesimo quanto al debito del pensionato relativo ai seguenti periodi di attribuzione del trattamento pensionistico per l'intero:

dal 9 agosto 2000 al 30 giugno 2004, in applicazione dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997 (cfr. tuttavia *infra*, in Diritto) e dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 secondo i principi espressi nella sentenza n. 700 del 2013 d'appello;

dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004, in applicazione del giudicato concernente la precitata sentenza n. 700 del 2013 d'appello;

dal 1° dicembre 2004 al 31 dicembre 2008 (giorno precedente il 1° gennaio 2009 d'entrata in vigore dell'art. 19, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008; cfr. *infra*) in applicazione dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000.

Relativamente al periodo successivo, vale a dire dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2014, nella sentenza si poneva quindi la questione dell'applicabilità alla pensione all'esame - con riferimento alla ritenuta incongrua equivalenza del trattamento di privilegio alle pensioni d'invalidità - dell'art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008 prevedente il cumulo senza ulteriore requisito alcuno, con i redditi da lavoro autonomo, per le pensioni di anzianità computate nonché liquidate col sistema retributivo ovvero misto.

In proposito si rinviava a separata ordinanza la disposizione della sospensione del giudizio e della rimessione degli atti alla Corte costituzionale in relazione alla connessa questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008, d'ufficio sollevata per ritenuta violazione dell'art. 3 Cost.

DIRITTO

1. Il giudizio introdotto col ricorso all'esame ha fondamentalmente a oggetto l'esatta commisurazione della pensione privilegiata del ricorrente con riferimento alle limitazioni imposte dalla legge al cumulo dei trattamenti pensionistici con i redditi da lavoro autonomo.

Ciò, in particolare, nella prospettiva della valutazione dell'operato dell'Istituto previdenziale assoggettante la pensione di che trattasi - qui si chiarisce, attribuita senza decurtazione alcuna, pur a fronte della sussistenza di redditi da lavoro autonomo, relativamente al complessivo periodo dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014 - al correlato recupero di somme.

A seguito della sentenza non definitiva n. 38 del 19 febbraio 2015 di questa Sezione giurisdizionale - Dichiarante la legittimità dell'azione di recupero esperita nella sede amministrativa dall'Ente previdenziale, relativamente al periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2008 - residua quindi da accertare l'esatta commisurazione della pensione privilegiata ordinaria spettante al ricorrente per il periodo dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2014.

In sostanza, con riferimento a detto periodo, la pensione di privilegio in argomento:

andrebbe decurtata, ove il trattamento pensionistico dovesse ritenersi soggetto ai limiti parziali di cumulo dettati dall'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 ("A decorrere dal 1° gennaio 2001 le quote delle pensioni dirette di anzianità, di invalidità e degli assegni diretti di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esonerative della medesima, eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 70 per cento. Le relative trattenute non possono, in ogni caso, superare il valore pari al 30 per cento dei predetti redditi. Per i trattamenti liquidati in data precedente al 1° gennaio 2001 si applica la relativa previgente disciplina se più favorevole.");

spetterebbe per l'intero importo, ove si ritenesse nel caso all'esame applicabile la norma sopprimente a far data 1° gennaio 2009 i predetti limiti di cumulo (art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008: "1. A decorrere dal 1° gennaio 2009 le pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima sono totalmente cumulabili con i redditi di lavoro autonomo e dipendente. A decorrere dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni dirette conseguite nel regime contributivo in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima nonché della gestione separata di cui all'art. 1, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, a condizione che il soggetto abbia maturato i requisiti di cui all'art. 1, commi 6 e 7, della legge 23 agosto 2004, n. 243 e successive modificazioni e integrazioni fermo restando il regime delle decorrenze dei



trattamenti disciplinato dall'art. 1, comma 6, della predetta legge n. 243 del 2004. Con effetto dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma relativamente alle pensioni liquidate interamente col sistema contributivo:

a) sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

2. I commi 21 e 22 dell'art. 1, della legge 8 agosto 1995, n. 335, sono soppressi.

3. Restano ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 758.”).

2. Va innanzitutto precisato che la pensione in argomento è un trattamento ordinario privilegiato - di quinta categoria di tabella A (sino al 9 agosto 2004) nonché, successivamente, di quarta categoria - liquidato con il sistema “retributivo – misto” (determinazione quota A e quota B) sulla base di anni 37 (trentasette) di servizio a far data 9 agosto 2000, ai sensi dell'art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973, a mente del quale: “Qualora sia stata raggiunta l'anzianità indicata dal primo comma dell'art. 52 (n.d.r.: anni 15, di cui anni 12 di servizio effettivo), la pensione privilegiata è liquidata nella misura della pensione normale aumentata di un decimo...”.

La peculiarità di detto trattamento pensionistico - trovante significativo riconoscimento nel precitato D.P.R. n. 1092 del 1973 (di “Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato”) proprio in relazione alla problematica dei limiti di cumulo con i redditi da lavoro dipendente e autonomo (rif.: art. 139: “La pensione privilegiata o l'assegno rinnovabile sono cumulabili con un trattamento di attività ovvero altro trattamento pensionistico derivante da un rapporto di servizio diverso da quello che ha dato luogo alla pensione o all'assegno anzidetti”) - è stata del tutto disconosciuta dalla sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013 d'appello della Sezione II centrale di questa Corte dei conti che, pur riportando nelle relative premesse la natura “privilegiata” rivestita dallo stesso (dall'appellato posta, significativamente, alla base di specifiche richieste di conferma della sentenza di primo grado) ne ha poi trascurato ogni considerazione giungendo all'affermazione dell'applicazione alla pensione medesima dei limiti di cumulo previsti per le pensioni d'anzianità dall'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997 e modificati dall'art. 72, della legge n. 38 del 2000.

In effetti, deve qui annotarsi, il Giudice di appello sembrerebbe avere errato nel ritenere la “pensione privilegiata” di che trattasi equiparata, dalla normativa sopra richiamata, alla “pensione d'anzianità”, laddove i limiti di cumulo in argomento si sarebbero dovuti invece affermare con riferimento all'equiparazione sussistente - per ragioni di coerenza nonché interpretative basilari (*cf. infra*) - tra la “pensione privilegiata” e i trattamenti di “invalidità”.

Incidentalmente deve comunque riscontrarsi che l'equivoco nel quale parrebbe essere concettualmente incorso il Giudice di appello non avrebbe determinato alcuna conseguenza sul piano pratico, posto che l'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997 ha sostanzialmente esteso alle pensioni di anzianità l'identico regime previgente per i trattamenti di “invalidità” (recato dall'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 503 del 1992, sostituito dall'art. 11, comma 10, della legge n. 537 del 1993).

Per la migliore considerazione della fattispecie si riportano, di seguito, le norme succedutesi nella specifica materia:

art. 10, del decreto legislativo n. 503 del 1992 (sostituito dall'art. 11, comma 10, della legge n. 537 del 1993): “1. A decorrere dal 1° gennaio 1994 le quote delle pensioni dirette di vecchiaia e di invalidità e degli assegni diretti di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle forme di previdenza esclusive e sostitutive della medesima, delle gestioni previdenziali degli artigiani, degli esercenti attività commerciali, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, eccedenti l'ammontare corrispondente al trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, non sono cumulabili con i redditi da lavoro dipendente e autonomo nella misura del 50 per cento fino a concorrenza dei redditi stessi. (.....) 6. Le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive non sono cumulabili con i redditi da lavoro dipendente nella loro interezza, e con i redditi da lavoro autonomo nella misura per essi prevista al comma 1 ed il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro. (.....) 7. Le pensioni e i trattamenti di cui al comma 6 sono equiparati, agli effetti del presente articolo, alle pensioni di vecchiaia, quando i titolari di esse compiono l'età stabilita per il pensionamento di vecchiaia”;

art. 1, commi 189 e 190, della legge n. 662 del 1996: “189. Con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185 (n.d.r.: il 30 settembre 1996) le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata col sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro. Ai lavoratori che alla data del 30 settembre 1996 sono titolari di pensione, ovvero che hanno raggiunto il requisito contributivo di 36 anni o quello di 35 anni, quest'ultimo unitamente a quello anagrafico di 52 anni, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla previgente normativa. Il regime previgente continua ad applicarsi anche nei confronti di coloro che si pensionano



con 40 anni di contribuzione ovvero con l'anzianità contributiva massima prevista dall'ordinamento di appartenenza per le eccezioni di cui all'art. 10 del D.L. 28 febbraio 1986, n. 49, convertito con modificazioni, dalla legge 18 aprile 1986, n. 120. 190. Con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori autonomi non sono cumulabili nella misura del 50 per cento con i redditi di lavoro autonomo, fino alla concorrenza del reddito stesso. Ai lavoratori che alla data del 30 settembre 1996 sono titolari di pensione ovvero hanno maturato il requisito contributivo dei 35 anni, unitamente a quello anagrafico di 55 anni, continuano a applicarsi le disposizioni di cui alla previgente normativa”;

art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997: “Le quote dei trattamenti pensionistici di anzianità eccedenti l'ammontare del trattamento corrispondente al trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti non sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50% fino alla concorrenza dei redditi stessi. Per i trattamenti liquidati in data precedente al 1° gennaio 1998 si applica la relativa previgente disciplina se più favorevole”;

art. 72, della legge n. 388 del 2000: “1. A decorrere dal 1° gennaio 2001 le pensioni di vecchiaia e le pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, anche se liquidate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. 2. A decorrere dal 1° gennaio 2001 le quote delle pensioni dirette di anzianità, di invalidità e degli assegni diretti di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 70 per cento. Le relative trattenute non possono, in ogni caso, superare il valore pari al 30 per cento dei redditi. Per i trattamenti liquidati in data precedente al 1° gennaio 2001 si applica la relativa previgente disciplina se più favorevole”.

3. Tanto premesso, tenuto conto dell'avvenuta omogeneizzazione degli ordinamenti pensionistici nei termini siccome attuati, dubita questo Giudice unico della legittimità costituzionale dell'equiparazione delle pensioni ordinarie privilegiate dirette con trattamenti di “invalidità”, comunque denominati, che condurrebbe a ritenere non applicabile al caso all'esame - poiché dettata con riferimento alle pensioni di anzianità e non nei confronti dei trattamenti di “invalidità” - la seguente disposizione:

art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008: “A decorrere dal 1° gennaio 2009 le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente.

[(...) n.d.r: irrilevante, per quanto all'esame, il successivo periodo disciplinante il regime di cumulo delle pensioni interamente liquidate col sistema contributivo]”.

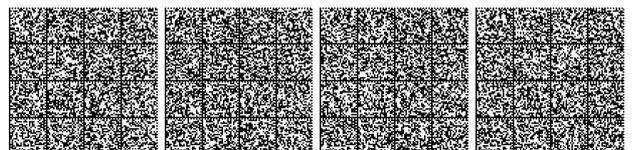
Deve preliminarmente precisarsi che, nel caso, trattandosi di una pensione privilegiata liquidata - come sopra precisato (rif.: capo 2.) - sulla base di 37 anni di servizio utile, non trova applicazione il regime di cumulo integrale sancito per le pensioni calcolate sulla base di almeno 40 anni di servizio (art. 72, della legge n. 388 del 2000: “1. A decorrere dal 1° gennaio 2001 le pensioni di vecchiaia e le pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, anche se liquidate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente.”).

Appare peraltro significativo il fatto che la pensione d'invalidità - non espressamente menzionata dal precitato comma 1 - risulti riguardata dalla norma con riferimento al dato dell'anzianità contributiva (*cf.*, il punto 3. della Circolare INPS n. 108 del 2008 in tema di “Articolo 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133. Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro”), per i motivi di successivo chiarimento non tenuto in considerazione alcuna nell'ambito della specifica vicenda all'esame.

Per le argomentazioni sostanzialmente già introdotte ai capi che precedono, ove la pensione ex art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973 dovesse ritenersi sussumibile - ai fini di che trattasi - nell'ambito dei “trattamenti di invalidità” di cui all'art. 77, comma 2, della legge n. 388 del 2000, la medesima non potrebbe beneficiare della soppressione dei limiti di cumulo prevista per le sole pensioni d'anzianità, a far data 1° gennaio 2009, dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008.

È appena il caso di precisare che, in fattispecie, si configura del tutto irrilevante il dato della non comparabilità dei diversi sistemi pensionistici considerato che sono proprio istituti di diversi ordinamenti pensionistici che vengono contemporaneamente e, si ritiene, ingiustificatamente riguardati dalla medesima disciplina dei limiti di cumulo in argomento.

Ulteriormente, deve sottolinearsi che nel caso all'esame non viene in rilievo la posizione del pensionato che continui a prestare attività lavorativa con quella del soggetto il quale, con piena capacità di lavoro, abbia raggiunto i



requisiti assicurativi e contributivi della pensione di anzianità - posizioni diverse e non comparabili in ragione della tutela previdenziale di cui già gode l'invalido ai sensi dell'articolo 38 Cost. - considerato che in questo giudizio non si verte in tema di "conversione" del trattamento d'invalidità (conseguito a seguito della cessazione del rapporto di lavoro per infermità senza la maturazione dei requisiti previsti per il conseguimento della pensione d'anzianità) in pensione d'anzianità posto che il ricorrente, a seguito della cessazione dal servizio per infermità, aveva già maturato il requisito previsto per la concessione del trattamento d'anzianità (rif. Tab. "C" della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per l'anno 2000 consistente nel solo requisito di anzianità di anni 37; *cf.* l'art. 59, comma 6, della legge medesima) pertanto da ritenersi sostanzialmente e provvisoriamente attribuito, con l'aumento di un decimo, a seguito del favorevole accertamento medico-legale effettuato sull'istanza di concessione del trattamento di privilegio.

Al riguardo si ritiene di dover richiamare un caso analogo suscettibile di considerazione per l'eclatanza dei sostantanti fatti (requisito contributivo non solo maturato, ma altresì "riscosso"; per la sufficienza della maturazione del requisito pensionistico, ai fini di che trattasi, si è univocamente espressa la Corte di Cassazione con sentenze della Sezione lavoro, tra cui le seguenti: n. 15741 del 2009, 13835 del 2001, n. 132 del 2000): quello del pensionato che, avendo conseguito i requisiti per la liquidazione della pensione d'anzianità, otteneva trattamento previdenziale per l'intero importo e, successivamente, intraprendeva l'esercizio di una professione; a seguito del riconoscimento della pensione di privilegio, l'interessato veniva riguardato dall'azione dell'Ente previdenziale di recupero di somme nonostante l'avvenuta abolizione, per le pensioni d'anzianità, dei predetti limiti di cumulo (rif.: Corte dei conti, Sezione Veneto n. 184 del 10 giugno 2013, rigettante il correlato ricorso).

Tutto ciò, si constata e si rileva, sulla base della sostanziale equiparazione della pensione privilegiata ex art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973 alla pensione di invalidità di cui alla normativa in tema di limiti di cumulo con i redditi da lavoro autonomo.

In effetti, costante si manifesta in proposito la giurisprudenza della Corte dei conti affermante che le pensioni di privilegio altro non integrano che - per analogia di "ratio", ai fini delle normative in argomento - trattamenti di "invalidità", piuttosto che pensioni di anzianità (*cf.*, sul punto, oltre alla precitata decisione della Sezione Veneto: Sezione Emilia Romagna n. 143 del 15 giugno 2012 confermata da Sezione I d'appello n. 173 del 19 febbraio 2015; Sezione Veneto 15 giugno 2010, n. 424).

Senonché, qui si rileva, è proprio la peculiarità dei trattamenti di "privilegio" - in tal senso già precedentemente riguardati da normativa di favore (l'art. 139, del D.P.R. n. 1092 del 1973), del tutto sconosciuta nell'ordinamento "privatistico" (*cf.* l'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 488 del 1968 come sostituito dall'art. 20, comma 1, della legge n. 153 del 1969: "Non sono cumulabili nella misura del 50% del loro importo, con la retribuzione lorda percepita in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi e fino alla concorrenza della retribuzione stessa, le quote eccedenti i trattamenti minimi delle pensioni di vecchiaia e di invalidità liquidate eccedenti i trattamenti minimi delle pensioni di vecchiaia e di invalidità liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti") - che:

se, da un lato, ha potuto pressoché dissolversi in una prospettiva di contenimento della complessiva spesa pensionistica con la sussunzione, in via interpretativa, della pensione in argomento nell'ambito delle "pensioni di invalidità" di cui all'art. 10, del decreto legislativo n. 503 del 1992 (come sostituito dall'art. 11, comma 10, della legge n. 537 del 1993) e all'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000;

dall'altro, non sembra comunque poter assumere consistenza peggiore rispetto a istituti quale la pensione di anzianità - "avente una finalità di riconoscimento e di premio nei confronti dei cittadini che hanno adempiuto il dovere prescritto dall'art. 4, secondo comma, Cost. con una partecipazione assidua alle attività della produzione sociale, durata almeno trentacinque anni" (rif.: Corte cost. n. 194 del 1991) - nel momento in cui il legislatore ha ritenuto di poter progressivamente abolire i predetti limiti di cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro autonomo (rif.: l'art. 44, comma 2, della legge n. 289 del 2002, non applicabile al concreto caso all'esame in mancanza d'una previa istanza e di ulteriori adempimenti da parte del pensionato, e l'art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008).

Per tutto quanto sopra esposto e motivato, questo Giudice unico delle pensioni dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto:

dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui, con decorrenza dalla data del 1° gennaio 2009, equipara alla pensione d'invalidità quella privilegiata ordinaria diretta ex art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973, conseguita dal soggetto in possesso dei requisiti necessari ai fini della maturazione del diritto alla pensione d'anzianità (nel concreto caso, individuati dalla tabella "C" della legge 27 dicembre 1997, n. 449);

dell'art. 19, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008, nella parte in cui esclude dal beneficio del cumulo integrale con i redditi da lavoro autonomo la pensione privilegiata ordinaria diretta ex art. 67,



comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973, conseguita dal soggetto in possesso dei requisiti necessari ai fini della maturazione del diritto alla pensione d'anzianità (nel concreto caso, individuati dalla tabella "C" della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Ciò, per contrasto delle precitate norme con il principio di uguaglianza prescritto dall'art. 3 Cost., in ragione della non giustificata discriminazione del pensionato, ex militare ovvero categoria equiparata, fruente del trattamento pensionistico previsto dall'art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973, rispetto al pensionato in godimento d'una pensione d'anzianità conseguita con gli identici requisiti anch'essi maturati, all'atto della cessazione del servizio, dal primo pensionato.

Tale discriminazione, poi, si configurerebbe a maggior ragione ingiustificata tenuto conto della natura sostanziale della pensione di privilegio ex art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973.

In diversa fattispecie, non riguardata dai precisi dettati normativi sopra richiamati - deponenti, in particolare, per la netta dicotomia sussistente tra le pensioni di anzianità e le pensioni di invalidata - le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di risoluzione d'una questione di massima, hanno articolatamente e sostanzialmente smentito la valenza "risarcitoria" della pensione privilegiata ordinaria attribuita ai cc.dd. "decimisti" (rif.: Corte dei conti, Sezioni Riunite 17 giugno 2005, n. 2/QM: "... il militare in servizio permanente o continuativo che cessi dal servizio senza aver conseguito il diritto alla pensione ordinaria, ma con diritto alla pensione privilegiata prevista dall'art. 67, del D.P.R. n. 1092 del 1973, non ha diritto alla costituzione della posizione assicurativa prevista dall'art. 124 dello stesso D.P.R.").

La Suprema Corte inoltre, in altra materia (quella fiscale) - insuscettibile, pertanto, la relativa giurisprudenza di legittimità di costituire orientamento consolidato con riferimento alla vicenda in argomento - ha inequivocabilmente affermato che detti trattamenti di privilegio (pensioni normali aumentate di un decimo) hanno natura reddituale di retribuzione differita per prestazioni di lavoro non assumendo rilievo, in senso contrario, la considerazione dell'eventuale componente risarcitoria (rif.: tra le altre, Cass. Sez. Trib. n. 18852 del 2009, n. 28735 del 2005, n. 17896 del 2002).

La disparità di trattamento rilevata, infine, si configurerebbe anche irrazionale sotto il profilo della meritevolezza, posto che l'esclusione delle pensioni ordinarie privilegiate ex art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973 dal beneficio del cumulo integrale con i redditi da lavoro autonomo colpisce cittadini che non solo hanno adempiuto al dovere ex art. 4, comma 2, Cost. - identicamente ai titolari di pensione d'anzianità (cfr. Corte cost. n. 194 del 1991, precit.) - ma che proprio a causa del servizio svolto, in favore dello Stato, hanno subito una menomazione dell'integrità personale.

5. In definitiva, quanto alla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale nello specifico giudizio pensionistico, depongono i profili normativi, soggettivi, oggettivi e temporali sopra indicati segnatamente riferiti:

all'applicabilità al concreto trattamento pensionistico, a far data 1° gennaio 2009, nel senso prospettato, delle disposizioni di cui all'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e all'art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008;

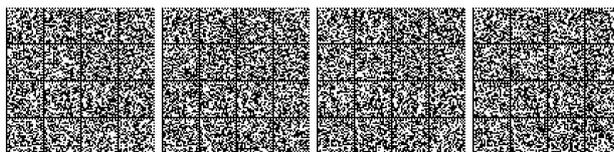
all'avvenuta determinazione e liquidazione del trattamento di privilegio di che trattasi ai sensi dell'art. 67, comma 4, del D.P.R. n. 1092 del 1973;

al possesso, da parte del ricorrente, alla data della relativa cessazione del servizio, dei requisiti previsti per l'ottenimento della pensione di anzianità.

Con riferimento all'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 giustificandosi, in punto di rilevanza, l'equiparazione della pensione ordinaria privilegiata alla pensione d'invalidità - nella richiamata prospettiva di contenimento della spesa pensionistica (cfr. *supra*, capo 4.) - sino alla data di entrata in vigore dell'art. 19 del decreto-legge n. 112 del 2008; diversamente, potendo l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma riflettersi anche sull'applicazione dell'art. 44, comma 2, della legge n. 289 del 2002 (fattispecie estranea al giudizio di merito, nei termini chiariti al capo 4.).

In ordine alla non manifesta infondatezza della q.l.c. che in questa sede si solleva, deporrebbero quindi le argomentazioni svolte ai capi 3. e 4. che precedono.

In punto di ammissibilità, ritiene questo Giudice di aver ottemperato al dovere di autosufficienza della descrizione della fattispecie e delle motivazioni - presumibilmente non apodittiche, carenti, contraddittorie, ipotetiche, eventuali e/o implausibili - del presente atto, nella prospettiva sia della possibilità di verifica della rilevanza della sollevata q.l.c. sia dell'individuazione, con sufficiente chiarezza, delle censure formulate alle disposizioni precitate in relazione al parametro costituito dall'art. 3 Cost.



P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per le Marche con sede ad Ancona in composizione monocratica, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 1984 e 23 della legge n. 87 del 1953:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata - per contrasto con l'articolo 3 Cost. - la prospettata questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 e dell'articolo 19 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'articolo 23, della legge n. 87 del 1953 (ai sensi degli articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261);

Che, a cura della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata, anche via pec, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

La conseguente sospensione del giudizio.

Così deciso ad Ancona, nella Camera di Consiglio all'esito dell'udienza del 19 dicembre 2014.

Il Giudice unico: DE ROSA

15C00219

N. 148

Ordinanza del 7 febbraio 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto dall'Ordine degli avvocati di Avezzano ed altri contro il Ministero della giustizia ed altri

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano - Disposizioni sui magistrati e sul personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi, sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali degli uffici giudiziari soppressi, sulla polizia giudiziaria degli uffici soppressi, sull'edilizia giudiziaria degli edifici soppressi - Disposizioni transitorie - Clausola di invarianza - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, artt. 1, 2, 3, 4 (limitatamente all'inclusione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano), 5, 6, 7, 8 e 9; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 5-bis.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 795 del 2012, proposto da Ordine degli avvocati di Avezzano, rappresentato e difeso dagli avv. Evelina Torrelli, Roberto Di Pietro, Herbert Simone, Mario Petrella, con domicilio eletto presso avv. Barbara Tempesta in L'Aquila, via Fontesecco n. 16; Sandro Ranaldi, Maria Concetta Raimondo, Rossana Cipollone, Paola Chicarella, Daniela Simonetti, Mirella Oddi, Giarnpietro Nonni, Rosina D'Ascenzo, Patrizia Orlandi, Maria Teresa D'Innocenzo, Anna Lina Meco, Teseo Tarquini, Franco Di Stefano, Omelia Mila D'Alessandro, Cesidia Maria Luisa Soricone, Maurizio Pellegrino, Franca Stornelli, Franca Gennuso, Maria Di Sano, Luciana Pomponio, Concetta Clara Maria Soricone, Patrizia Morgante, Patrizia De Santis, Nadia Orrea, Militina Venanzi, Anna Rita Rubeis, Marziana Marinucci, Paola Simone, Marisa Caretta, Fabio Maurizi, Dino Masci, Ubaldo Innocenzi, Massimo Simoncelli, Giovanna Mariani, Angela Pecorelli, Floriana Croce, Tiziana Mainero, Sara Lattaro, Anna Rita Ciaccia; Maria Vittoria Valente, Bruna Parisse, Daniela Patrizia Bellotta, Angelo Divino Lanuti, Fabrizio Doschi, Donato Straccia, Anna Rita Stati, Antonia Silvi, Paolo Breno, Maria Paola Tanzilli, Renata Hay, Donatella Del Roscio, Fabrizio Orlandi, Francesco Di Leo, Bruno Santucci, Anna Nucci, Domenico Mosca Angelucci,



Linda Franca Di Censo, Andreina Villa, Bruno Faenza, Carla Tanzilli, Maria Rita Di Benedetto, Angelo Talarico, Angela Frigioni, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Petrella, con domicilio eletto presso avv. Barbara Tempesta in L'Aquila, via Fontesecco n. 16;

Contro Ministero della giustizia in persona del Ministro P.T., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, Complesso monumentale S. Domenico; Corte d'appello di L'Aquila in persona del presidente P.T., Procura generale della Repubblica presso la Corte di appello di L'Aquila in persona del legale rappresentante;

Nei confronti di Lina Pascucci, Antonio Sabatini, Franca Santomaglio;

Per l'annullamento della circolare del 15 ottobre 2012, prot. n. 5116 a firma del direttore generale del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione generale del personale e della formazione del Ministero della giustizia, indirizzata al presidente della Corte d'appello di L'Aquila e al procuratore generale della Repubblica di L'Aquila, avente ad oggetto interpello distrettuale finalizzato alla redistribuzione del personale perdente posto;

Della nota prot. 0003074-0 del 17 ottobre 2012, a firma del presidente della Corte d'appello di L'Aquila e dell'avvocato generale presso al Corte d'appello di L'Aquila, con la quale viene inviata a tutti gli uffici giudiziari del distretto della Corte d'appello di L'Aquila la sopra richiamata circolare, con contestuale attivazione della procedura di interpello;

Di ogni altro atto o provvedimento presupposto, prodromico e/o consequenziale, o comunque connesso, ivi compresa l'eventuale graduatoria formata a seguito dell'impugnato interpello;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia in persona del Ministro P.T.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2014 la dott.ssa Maria Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. I ricorrenti, consiglio dell'Ordine degli avvocati e dipendenti del Ministero della giustizia in servizio negli uffici giudiziari di Avezzano, hanno impugnato innanzi a questo TAR gli atti amministrativi indicati in epigrafe, recanti disposizioni regolanti l'organizzazione del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari compresi nel distretto di Corte d'appello dell'Aquila, nella prospettiva della soppressione del citato Tribunale, deducendo, tra l'altro, vizi di legittimità derivati dalla dedotta sospetta illegittimità costituzionale del presupposto decreto legislativo n. 155/2012, art. 1, art. 2 e tabella di cui all'allegato 1 dello stesso decreto legislativo, art. 3, comma 1, e art. 4, tutti unitamente alle nuove tabelle redatte in sostituzione delle precedenti allegate al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 («Ordinamento giudiziario»).

I.1) La Corte costituzionale ha già esaminato gran parte delle questioni sollevate in ricorso con la sentenza n. 237/2013.

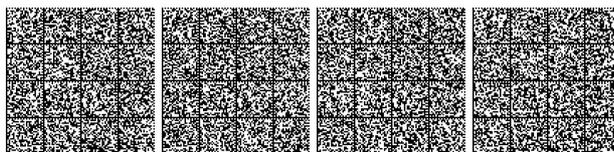
Residua, tuttavia, per quanto sotto si dirà, un nucleo di censure che merita ulteriore esame da parte della Corte.

I.2) La questione fondamentale sollevata (e ritenuta dal collegio rilevante e non manifestamente infondata) riguarda la dedotta illegittimità del decreto legislativo n. 155/2012 per violazione dell'art. 1, comma 5-*bis* della legge n. 148/2011 (legge delega) e mancata considerazione del parere delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, per la parte di interesse e, segnatamente, ove (articoli 1-4) dispone la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano, conseguentemente disponendo in ordine alla competenza degli uffici di sorveglianza e delle Corti d'Assise di appello, e ancora di seguito impartendo disposizioni sui magistrati e sul personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi (art. 5), sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali degli uffici giudiziari soppressi (art. 6), sulla polizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 7), sull'edilizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 8), le disposizioni transitorie (art. 9) e la clausola di invarianza (art. 9), il tutto con riferimento al (dato *per*) soppresso Tribunale e Ufficio di procura della Repubblica di Avezzano, prima del termine normativamente previsto per l'esercizio della delega e senza prevedere la possibilità di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati che pure la legge delega aveva previsto.

I.3) Il TAR adito ritiene le questioni sopra prospettate rilevanti e non manifestamente infondate per le considerazioni che seguono.

II. Quanto alla rilevanza, osserva il TAR che:

II.1) sussiste la legittimazione alla impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa degli atti censurati da parte dei ricorrenti che sono, come sopra detto, tra l'altro, il consiglio dell'Ordine degli avvocati di Avezzano e taluni



dependenti del Ministero della giustizia in servizio presso il Tribunale di Avezzano (L'Aquila), direttamente interessati alla disposta movimentazione del personale ovvero indirettamente incisi dalla stessa, in quanto involgente il concreto espletamento del servizio giustizia nel circondario, che è quanto disposto con i provvedimenti impugnati; quanto al consiglio dell'Ordine degli avvocati di Avezzano, la sua legittimazione discende dalla lesione indotta alle proprie prerogative istituzionali dalla disposta soppressione del Tribunale di Avezzano (*cf.* Corte Cost., n. 237/2013, *ex pluris*);

II.2) sussiste la giurisdizione del TAR in ordine all'impugnativa degli atti sopra indicati, qualificabili di macro-organizzazione e relativi alla movimentazione del personale in servizio presso gli Uffici giudiziari del distretto di Corte d'appello dell'Aquila, in particolare consentendo tale movimentazione «in uscita» da tutti gli uffici giudiziari di Avezzano ma non già «in entrata», pur essendo la soppressione disposta «inefficace» fino alla data del 16 settembre 2015 (ora 16 settembre 2018, per effetto dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2014, n. 15);

II.3) gli Uffici giudiziari di Avezzano, della cui soppressione si controverte, sono tuttora operativi per effetto delle sopra richiamate disposizioni di differimento dell'effetto soppressivo, il che radica il persistente interesse alla decisione del ricorso proposto e, in particolare, all'annullamento degli atti impugnati e la persistente rilevanza della questione incidentale nella presente sede proposta; sussiste inoltre un interesse specifico dei dipendenti, direttamente connesso alla scelta loro imposta di esprimere le loro preferenze in ordine al trasferimento imposto o indotto dalla soppressione molto prima (in termini di diversi anni) della concreta operatività del trasferimento medesimo;

II.4) i vizi relativi alla pretesa illegittimità delle disposizioni di legge sopra indicate sono sollevati in via derivata con riferimento agli atti impugnati, essendo la legittimità di questi ultimi direttamente correlata alla legittimità degli atti normativi a loro fondamento e presupposto.

III. Quanto alla non manifesta infondatezza, osserva il TAR quanto segue.

III.1) Deducono i ricorrenti la violazione dell'art. 1, comma 5-*bis* della legge n. 148/2011 da parte del decreto legislativo n. 155/2012 con allegate tabelle, e degli articoli 3 e 97 della Costituzione da parte dell'art. 1 della legge n. 148/2011, con conseguente illegittimità costituzionale derivata del decreto legislativo n. 155/2012, e puntualmente di tutti gli articoli di quest'ultimo come sopra individuati, nella parte in cui dispongono rispettivamente, il primo, la soppressione degli Uffici giudiziari di Avezzano senza l'osservanza del termine dilatorio per l'esercizio della delega governativa contenuto nel richiamato art. 1, comma 5-*bis* e, il secondo, la mancata previsione di decreti integrativi e correttivi, stante l'evidenziato disallineamento temporale, per i soli uffici della Provincia dell'Aquila.

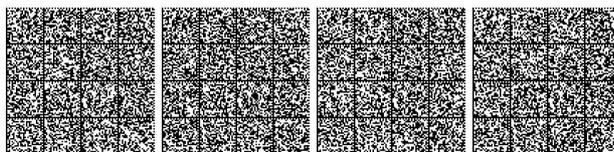
III.2) Premette il Collegio che questione apparentemente analoga, almeno con riferimento al primo dei due profili sopra enucleati, era stata sollevata dal Tribunale di Sulmona e risolta dalla Corte nel senso della sua infondatezza nella nota sentenza n. 237/2013.

Da quanto risulta dalla richiamata pronuncia, in quel giudizio «il Tribunale sospetta(va) di illegittimità costituzionale gli articoli 1, 2, 3, 11, comma 3, del decreto legislativo n. 155 del 2012, con le allegate tabelle, nella parte in cui prevedono la soppressione dei tribunali delle Province dell'Aquila e di Chieti, per violazione dell'art. 76 Cost. in riferimento all'alt. 1, comma 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011, che stabilisce in tre anni il termine per l'esercizio della delega nei suddetti ambiti territoriali, termine che assume rilievo anche rispetto alla previsione di cui al comma 4 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011. Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, le censure esposte, nella sostanza, introduc(evano) le medesime argomentazioni già formulate nelle ordinanze di rimessione sopra richiamate nel dedurre la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento di approvazione della conversione in legge del decreto-legge e su quello di approvazione della legge di delegazione» (*cf.* Corte Cost. n. 237/2013, punto 36 della parte in fatto).

La motivazione in diritto dà poi conto, all'esito della ritenuta infondatezza di tutte le questioni involgenti il procedimento di formazione legislativa come sollevate dagli altri giudici remittenti, della complessiva infondatezza anche delle questioni sollevate dal tribunale di Sulmona, ivi comprese quelle, tra cui quella in esame, «sollevate in via consequenziale» (*cf.* punto 9.6 della parte in diritto).

Il caso in esame si distingue da quello già esaminato dalla Corte perché la questione di legittimità costituzionale come sopra enunciata viene posta non già con riferimento «consequenziale» al procedimento di delega legislativa, ma principalmente in ragione del ravvisato sospetto di illegittimità del decreto delegato per contrasto con i principi della legge delega, come meglio più sotto si dirà.

III.3) In ordine al primo profilo (ritenuta violazione della legge delega ad opera del decreto delegato), il Collegio evidenzia che l'art. 1, comma 2, della legge delega n. 148 del 14 settembre 2011 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 16 settembre 2011), di conversione in legge del decreto-legge n. 138/2011, delegava il governo ad adottare «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza»; il comma 5-*bis* del



medesimo art. 1 della legge delega n. 148/2011, introdotta dall'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, stabiliva tuttavia che «in virtù degli effetti prodotti dal sisma del 6 aprile 2009 sulle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, i termini di cui al comma 2 per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti è differito di tre anni».

In attuazione della delega, il governo ha emanato il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (in supplemento ordinario n. 185 alla *Gazzetta Ufficiale* 12 settembre 2012, n. 213), recante «nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148», esercitando, quindi, la delega anche con riferimento ai tribunali aventi sede nelle province dell'Aquila e di Chieti in sospetta violazione della norma di delegazione posta dal suddetto art. 1, comma 5-*bis*, della legge n. 148/2011.

La indicata sospetta violazione non irragionevolmente configura eccesso di delega e, per l'effetto, violazione mediata dall'art. 76 della Costituzione.

III.3.1) Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato sin dal 1957 la propria competenza a verificare la conformità del decreto legislativo alla legge di delegazione, in base alla considerazione che le disposizioni contenute nella legge di delega sono «norme interposte», sicché ogni contrasto tra il decreto legislativo e la sua legge di delegazione determinerebbe l'illegittimità costituzionale del primo, in quanto violazione (indiretta) dell'art. 76 Cost.

Invero, «per quanto la legge delegante sia a carattere normativa generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono, da un lato, a circoscrivere il campo della delegazione, sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono, dall'altro, consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata devono trovare nuova regolamentazione (cfr. Corte. Cost., n. 3/1957).

La discrezionalità dell'esecutivo è dunque delimitata dalle particolari previsioni della norma delegante, dal complesso dei criteri direttivi impartiti e dalle ragioni e finalità generali della delega (cfr. Corte Cost., n. 257/1995).

III.3.2) I principi e criteri direttivi presentano, nella prassi, come noto alla Corte, una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da casi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla successiva determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa «principi» a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materie ovvero concretamente attributive di precise competenze.

L'art. 76 della Costituzione, d'altra parte, consente l'esercizio della funzione legislativa da parte del governo solo «per tempo limitato», ossia per una durata prefissata «in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente, con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine» (cfr. Corte Cost., n. 163/1963).

III.3.3) Lo scrutinio della Corte ha spesso riguardato casi in cui si lamentava l'esercizio tardivo del potere delegato.

La particolarità del caso in esame risiede nel lamentato esercizio «anticipato» di detto potere.

Ad avviso del Collegio, e in ciò risiede la ritenuta non manifesta infondatezza della questione, la disposizione di cui al sopra richiamato art. 1, comma 3, legge 24 febbraio 2012 (si tratta della legge di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2011, n. 216, cosiddetto «Decreto milleproroghe», recante «proroga di termini previsti da disposizioni legislative»), che è legge ordinaria entrata in vigore prima che fossero posti in essere gli effetti della delega, inserendo il più volte richiamato comma 5-*bis* all'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, induce evidentemente effetti modificativi *in parte qua* sulla stessa legge delega n. 148/2011, introducendo ulteriori e, per quanto rileva, diversi criteri di esercizio della delega legislativa, e, siccome divenuta parte integrante della legge di delegazione, costituisce essa stessa limite (per quanto detto, sopravvenuto) al potere del legislatore delegato quanto al «tempo» dell'esercizio della funzione legislativa, discrezionalmente fissato, al pari dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto limitato, dal legislatore delegante, sicché l'esercizio della delega che si appalesi difforme da tale limite vulnera e rende illegittimo costituzionalmente detto esercizio.

III.3.4) Sembra ultroneo puntualizzare, in quanto del tutto evidente, che la *ratio* dell'operato differimento, a fondamento del ripetuto art. 1, comma 3 della legge n. 14/2012, sta nella considerazione, da parte del legislatore, delle peculiari condizioni del territorio abruzzese che, in disparte ogni successiva valutazione di merito, sembravano rendere ragionevole una soprassessoria in relazione alle determinazioni da assumersi sulla riorganizzazione giudiziaria, tenuto conto di una situazione di fatto non compatibile con decisioni da assumersi in tempi allineati con la disposta generale riorganizzazione di tutti gli Uffici giudiziari.



E ciò perché, ovviamente, ogni eventuale determinazione nel senso della riduzione degli Uffici giudiziari di primo grado, salvo la permanenza del tribunale ordinario nei circondari dei comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011 (come indicato nel criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera *a*) della legge n. 148/2012), con conseguente accorpamento degli uffici «minori» a quello del capoluogo di provincia, applicata al territorio aquilano, avrebbe determinato il sovraffollamento e sovraccarico degli uffici aquilani, tuttora (a distanza di oltre cinque anni dal sisma del 2009) in attesa del ripristino della loro normale funzionalità, neppure disponendo di immobili sufficienti e adeguati, come dimostrato, peraltro, dall'ulteriore «differimento» disposto, in via di necessità e urgenza, con il decreto-legge n. 150/2013, come convertito.

III.3.5) La scelta del legislatore si è dunque orientata nel senso della predetta soprassessoria che riguardava, come testualmente e inequivocamente indicato, lo stesso «esercizio» della delega relativamente ai soli uffici aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti, il cui termine è stato differito e che non può essere confuso con la mera dilazione degli effetti del potere esercitato.

Non ritiene, invero, il TAR di poter considerare rettammente esercitato il potere di delega per effetto del disposto differimento degli effetti della operata soppressione; detto differimento, che opera con riguardo all'acquisto di efficacia del decreto (ex art. 1, comma 3, decreto legislativo n. 155/2012), non si attegga diversamente da quanto stabilito con riferimento a tutti gli altri tribunali (art. 11, comma 2, «Salvo quanto previsto al comma 3, le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 7 acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto), sicché ben può dirsi che la delega è stata effettivamente esercitata per tutti e la sola distinzione consiste nella diversa decorrenza degli effetti, che per gli uffici abruzzesi sposta il *dies a quo* dell'operatività della soppressione in avanti (di tre anni); la diversa decorrenza degli effetti, tuttavia, non integra il rispetto dei tempi definiti fissati dal legislatore delegante, che aveva invece stabilito, come sopra detto, che il Governo esercitasse la delega nei diversi termini di cui ai commi 5-*bis* dell'art. 1 sopra citato («in virtù degli effetti prodotti dal sisma del 6 aprile 2009 sulle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, il termine di cui al comma 2 per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti è differito di tre anni»).

Non può invero revocarsi in dubbio che esercitare una delega legislativa all'esito della compiuta doverosa istruttoria di cui dà conto la Corte nella citata sentenza n. 237/2013, disancorata dal dato temporale fissato dal legislatore a distanza di tre anni (in avanti), dunque necessariamente riferita a situazioni e dati di fatto non disponibili e neppure prevedibili, in quanto connessi al recupero della piena funzionalità delle strutture e del tessuto sociale successivamente all'evento sismico distruttivo, è non altro che tradire la volontà del legislatore che ha voluto («*sicut dixit*») che l'attività del delegato fosse compiuta, e la funzione esercitata, su dati concreti, ragionevolmente «aggiornati» a distanza di tre anni (dopo).

III.3.6) Per tali considerazioni, fondate su argomenti letterali e logici, ritiene il TAR di non poter fornire, della disposizione sospettata di incostituzionalità, alcuna diversa interpretazione conforme.

III.3.7) Tale è stato, peraltro, il parere, affatto disatteso, delle Commissioni giustizia della Camera dei deputati e del Senato (pareri resi rispettivamente in data 1° agosto 2012 e 2 dicembre 2012) sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari, che ritenevano «opportuno espungere dal testo definitivo del decreto legislativo il comma 3 dell'art. 10 e il riferimento al distretto della Corte d'appello di L'Aquila contenuto nella tabella A allegata al decreto, in considerazione che la legge delega ha previsto il differimento di tre anni del termine per l'esercizio della delega e non soltanto il differimento dell'efficacia».

Vale a dire che il legislatore delegante si è espresso, in equivocamente, interpretando, in via «autentica», la delega nel senso sopra inteso.

III.3.8) Giova infine osservare che, ad avviso del collegio, il riferimento (e l'ulteriore differimento) dell'effetto soppressivo contenuto nell'art. 3-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2014, n. 15 («A causa delle perduranti condizioni di inagibilità delle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, gravemente danneggiati dal terremoto del 6 aprile 2009 e per i quali sono in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, le procedure di ricostruzione, i termini di cui all'art. 1, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, sono prorogati di ulteriori tre anni»), non ha alcun effetto «sanante» del vizio interessante la disposizione delegata, in quanto testualmente si limita, come detto, a disporre il differimento del termine soppressivo ma non ha fatto propri gli effetti «soppressivi» indotti dall'esercizio del potere delegato.

III.4) Ove, tuttavia, dovesse ritenersi validamente esercitata la delega legislativa con il decreto n. 155 del 2012 anche con riferimento agli uffici abruzzesi, non potrebbe che evidenziarsi una ulteriore violazione di disposizioni di rango costituzionale.



III.4.1) A termini del comma 5 dell'art. 1 della legge di delega «il Governo, con la procedura indicata nel comma 4, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui al comma 2 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi».

L'entrata in vigore è concetto diverso dalla produzione degli effetti di un provvedimento legislativo, non potendo peraltro ritenersi che il decreto n. 155 del 2012 entri in vigore in date diverse (per tutti gli uffici esclusi quelli abruzzesi e per quelli abruzzesi).

Deve dunque ipotizzarsi che il termine per l'esercizio della potestà delegata integrativa e correttiva decorra, per tutti, dall'entrata in vigore del decreto e che quindi, per effetto dei disposti differimenti, che vanno oltre i due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, non possa più esercitarsi per i tribunali abruzzesi che, dunque, benché non sia stata possibile alcuna verifica all'esito della concreta operatività degli accorpamenti, per effetto dei differimenti normativi, non possono più giovare della detta possibilità, a differenza di quanto è stato possibile fare per tutti gli altri Uffici giudiziari.

III.4.2) Tale differenza ridonda in inammissibile violazione del principio di uguaglianza (art. 3) e di buon andamento degli uffici (art. 97), essendo i soli tribunali abruzzesi sottratti a possibile riesame da parte del legislatore delegato e sottoposti a soppressione «secca» senza alcuna possibilità di verifica *ex post* dell'effettiva incidenza della riforma, della sua sostenibilità lato *sensu* e della sua concreta operatività.

III.4.3) Il cennato effetto (impossibilità di esercitare il potere integrativo e correttivo dei decreti delegati) è direttamente discendente dal vizio principale di anticipato esercizio della delega, posto che non è stato operato alcun differimento del termine di esercizio del potere di emanare decreti correttivi e integrativi all'esito dell'esercizio del potere di delega nei termini indicati dal legislatore delegante, ossia nei dodici mesi successivi ai tre anni dall'entrata in vigore della legge delega (ex art. 1, comma 2, legge delega n. 14/2011 e art. 5-*bis*).

IV. In conclusione, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale illegittimità del decreto legislativo n. 155/2012 per violazione dell'art. 1, comma 5-*bis* della legge n. 148/2011 (legge delega) e mancata considerazione del parere delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, per la parte di interesse e, segnatamente, ove (articoli 1-4) si dispone la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano, conseguentemente disponendo in ordine alla competenza degli Uffici di sorveglianza e delle Corti d'assise di appello, e ancora di seguito impartendo disposizioni sui magistrati e sul personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi (art. 5), sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali degli uffici giudiziari soppressi (art. 6), sulla polizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 7), sull'edilizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 8), le disposizioni transitorie (art. 9) e la clausola di invarianza (art. 9), e dell'art. 1, comma 5, legge n. 148/2011, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, il tutto con riferimento al (dato *per*) soppresso Tribunale e Ufficio di procura della Repubblica di Avezzano, prima del termine normativamente previsto per l'esercizio della delega e senza prevedere, per i soli uffici abruzzesi, la possibilità di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati.

Le consequenziali statuizioni seguono in dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - L'Aquila, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

visti gli articoli 134, 136 e 137 Cost., l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948 e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 155/2012 per violazione dell'art. 1, comma 5-bis della legge n. 148/2011 (legge delega) e mancata considerazione del parere delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, per la parte di interesse e, segnatamente, ove (articoli 1-4) dispone la soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Avezzano, conseguentemente disponendo in ordine alla competenza degli Uffici di sorveglianza e delle Corti d'assise di appello, e ancora di seguito impartendo disposizioni sui magistrati e sul personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi (art. 5), sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali degli uffici giudiziari soppressi (art. 6), sulla polizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 7), sull'edilizia giudiziaria degli uffici soppressi (art. 8), le disposizioni transitorie (art. 9) e la clausola



di invarianza (art. 9), e dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148/2011, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, il tutto con riferimento al (dato per) soppresso Tribunale e Ufficio di procura della Repubblica di Avezzano, prima del termine normativamente previsto per l'esercizio della delega e senza prevedere, per i soli Uffici giudiziari abruzzesi, la possibilità di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi delegati, nei termini e per le ragioni indicate in motivazione;

rimette per l'effetto la questione alla Corte costituzionale per le determinazioni di competenza;

sospende il giudizio in corso fino all'esito della definizione della questione incidentale di cui sopra.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso, con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Mollica, Presidente;

Paolo Passoni, Consigliere;

Maria Abbruzzese, Consigliere, Estensore.

Il Presidente: MOLLI CA

L'estensore: ABBRUZZESE

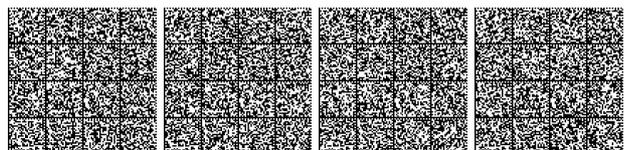
15C00220

N. 149

Ordinanza del 20 marzo 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria sul ricorso proposto da Ferro Wanda c/Regione Calabria ed altri

Elezioni - Norme della Regione Calabria - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Adozione, da parte di organo legislativo in regime di prorogatio, di norme soppresorie di precedente norma regionale che faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, secondo periodo, della legge costituzionale n. 1/1999 (che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto) - Violazione del principio statutario della non pienezza dei poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU, riguardo alla stabilità della legislazione elettorale.

- Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, art. 1, comma 1, lett. a), modificativa della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1.
- Costituzione, artt. 123, primo comma, e 117, primo comma; Statuto della Regione Calabria, art. 18, comma 2; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA CALABRIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14 del 2015, proposto da:

Wanda Ferro, rappresentato e difeso dagli avv. Angelo Clarizia, Francesco Pullano, con domicilio eletto presso Francesco Pullano in Catanzaro, Via Purificato, 18;

contro Regione Calabria, rappresentata e difesa dagli avv. Massimiliano Manna, Enrico Francesco Ventrice, Franceschina Talarico, con domicilio eletto presso Enrico Ventrice in Catanzaro, Via Cassiodoro 50; Consiglio Regionale della Calabria; Ufficio Centrale Regionale c/o Corte D'Appello di Catanzaro, Ufficio Centrale Circostrizionale Nord c/o Tribunale di Cosenza, Ufficio Centrale Circostrizionale Centro c/o Tribunale di Catanzaro, Ufficio Centrale Circostrizionale Nord c/o Tribunale di Reggio Calabria, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Catanzaro, Via G.Da Fiore, 34;

nei confronti di Giuseppe Mangialavori, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Morbidelli, Stefano Luciano, con domicilio eletto presso Vincenzo Iritano in Catanzaro, Via G Schipani 168/E; Morrone Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Morcavallo, con domicilio presso cancelleria TAR Catanzaro via A. De Gasperi n. 76/B;

per l'annullamento del verbale delle operazioni elettorali del 23 novembre 2014 per il rinnovo della carica di presidente della giunta regionale della Calabria;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Calabria e di Ufficio Centrale Regionale c/o Corte D'Appello di Catanzaro e di Ufficio Centrale Circostrizionale Nord c/o Tribunale di Cosenza e di Ufficio Centrale Circostrizionale Centro c/o Tribunale di Catanzaro e di Ufficio Centrale Circostrizionale Nord c/o Tribunale di Reggio Calabria e di Giuseppe Mangialavori e di Morrone Giuseppe;

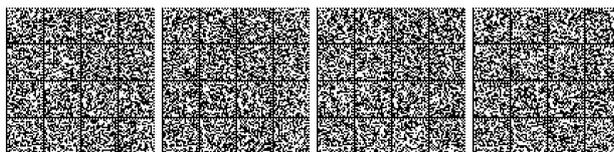
Relatore nella up speciale elettorale del giorno 20 marzo 2015 il dott. Emiliano Raganella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato in data 16.01.2015, l'odierna ricorrente, candidata non eletta alla carica di Presidente della Giunta Regionale calabrese per la lista regionale n. 1 collegata alle liste circoscrizionali aventi i contrassegni "Casa delle Libertà-Forza Italia-Fratelli d'Italia", chiede l'annullamento, in via principale, del verbale dell'Ufficio Centrale Circostrizionale Centro c/o il Tribunale di Catanzaro del 09.12.2014, nella parte in cui è stato proclamato eletto alla carica di Consigliere regionale il Dott. Giuseppe Mangialavori all'esito delle recenti consultazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Calabria; contestualmente impugna i verbali di proclamazione alla carica di consigliere regionale di Giuseppe Morrone, Nazzareno Salerno e Giuseppe Graziano. Ciò al fine di ottenere una sentenza che dichiari il proprio diritto ad essere proclamata alla carica di consigliere regionale, in qualità di candidato Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto presidente.

Esponde la ricorrente che, a seguito delle elezioni svoltesi in data 23 novembre 2014 per il rinnovo della carica di Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Regione Calabria, l'Ufficio Centrale Regionale c/o la Corte d'Appello di Catanzaro, con verbale del 9 dicembre 2014, ha proclamato eletto alla carica di Presidente della Giunta Regionale della Regione Calabria il sig. Mario Oliviero.

Nella fase immediatamente successiva alla proclamazione del Presidente della Giunta Regionale, l'Ufficio Centrale Regionale non ha proclamato eletta alla carica di consigliere regionale la ricorrente, sebbene rivesta la qualità di candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente, mediante l'attribuzione, alla stessa, dell'ultimo dei seggi spettante alla sua coalizione, come previsto dal sistema vigente.

La ricorrente ipotizza che l'Ufficio Centrale Elettorale Regionale abbia ritenuto che la modifica introdotta con la legge regionale 12.9.2014 n. 19, mediante la quale è stato soppresso il secondo periodo del comma 2 dell'art.1



della L.R. n. 1/2005 — che richiamava espressamente l'art. 5 della L.Cost. n. 1/1999 — comporti l'inapplicabilità del secondo periodo dell'art. 5 della L. n. 1/1999 e, conseguentemente, impedisca la sua proclamazione a consigliere regionale.

La ricorrente deduce che la previsione di cui all'art. 5, comma 1, secondo periodo della L. costituzionale n. 1/1999 (nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero immediatamente di voti inferiori a quello del Presidente eletto), seppure contenuta in una disposizione rubricata come "transitoria", non avrebbe "carattere transitorio", nel senso che non cessa di esistere con l'entrata in vigore delle leggi regionali, ma è norma di principio a garanzia delle c.d. minoranze.

Secondo la prospettazione della ricorrente, la norma della legge costituzionale che prevede la proclamazione a consigliere regionale del candidato (miglior) perdente alla carica di Presidente della Giunta regionale, costituirebbe norma di principio fondamentale del sistema elettorale regionale e, come tale, sarebbe direttamente applicabile alle elezioni regionali, a prescindere dal fatto che le Regioni l'abbiano espressamente recepita.

Chiede, quindi, all'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui non hanno provveduto a proclamarla eletta alla carica di consigliere regionale con correzione dei risultati elettorali e surroga al posto del candidato erroneamente proclamato ultimo degli eletti quale consigliere regionale nella coalizione formata dalle liste "Casa delle Libertà, Forza Italia, Fratelli d'Italia".

Si costituiscono in giudizio i sig.ri Giuseppe Morrone, Giuseppe Mangialavori, l'Ufficio Centrale c/o la Corte d'Appello di Catanzaro e la Regione Calabria chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza pubblica del 20 marzo 2015, previa discussione della parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio con separata sentenza ha rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dai resistenti e ha affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

Va ricostruito il quadro normativo di riferimento applicabile alla fattispecie.

L'art. 5 legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 ha dettato la disciplina transitoria in attesa dell'adozione dei nuovi Statuti regionali e delle leggi regionali elettorali, prevedendo, in termini espressi, l'elezione alla carica di consigliere del candidato Presidente della Giunta regionale con un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

La Legge Regionale 7 febbraio 2005 n. 1 (norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale) all'art. 1 comma 2 secondo periodo così recitava «Resta salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1».

La Legge Regionale della Calabria 19 settembre 2014 n. 19, modificando farti, lett. a) della legge regionale n. 1/2005, ha soppresso "il secondo periodo della comma 2".

L'ultrattività della disposizione transitoria, dunque, è impedita dal suddetto recente intervento del legislatore regionale che ha conseguentemente vanificato l'aspettativa ad essere nominato consigliere regionale del candidato Presidente che segue il vincitore della competizione elettorale.

La tesi sostenuta dalla ricorrente è che l'art. 5 legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 avrebbe natura transitoria solo nel primo periodo (laddove disciplina l'elezione del Presidente della Giunta regionale) ma, non nel secondo periodo laddove prevede l'elezione alla carica di consigliere del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

Tale approccio esegetico, tuttavia, non è confortato da alcuna apprezzabile argomentazione e, soprattutto, per quel che rileva in questa sede, si pone aperto contrasto con l'indirizzo della Corte costituzionale (n. 4/2010; n. 45/2011) che ha ritenuto che la disposizione testé richiamata abbia natura transitoria, senza distinguere tra primo e secondo periodo del primo comma.

Né la transitorietà è smentita dalla decisione n. 728/2010 di questo Tribunale, richiamata dalla ricorrente a sostegno della natura non transitoria della legge costituzionale, in quanto tale pronuncia è stata emessa sotto l'ombrello del rinvio espresso all'art. 5, comma 1 legge costituzionale n. 1/1999, da parte dell'allora vigente art. 1, comma 2, L.R. 1/2005.

Riepilogato il quadro normativo di riferimento, il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione della conformità dell'art. 1, comma 1, lett. a) della L.R. 12 settembre 2014 n. 19 nella parte in cui sopprime il comma 2 dell'art. 1 L.R. 1/2005 in riferimento alla violazione dell'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla "Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", quale norma interposta integrativa dell'art. 117 comma 1 Cost.



È necessario ricostruire gli eventi che hanno preceduto l'adozione della legge regionale 12 settembre 2014 n. 19 mediante la quale si è provveduto a sopprimere il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005 n. 1.

Il Presidente della Giunta della Regione Calabria, dott. Giuseppe Scopelliti, a seguito di condanna penale, in data 29 aprile 2014, ha rassegnato le proprie dimissioni.

Il medesimo Presidente, in data 3 giugno 2014, (tardivamente in quanto oltre i 10 giorni stabiliti dall'art. 60 del regolamento del Consiglio) ha comunicato le proprie dimissioni al Consiglio regionale.

L'art. 126 comma 3 Cost. prevede che le dimissioni del Presidente della Giunta comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

Alla stregua di tale disposizione costituzionale, con la comunicazione al Consiglio regionale delle dimissioni, avvenuta in data 3 giugno 2014, il predetto Consiglio si è sciolto *de plano* ed ha avuto inizio il regime di *prorogatio* con la conseguente limitazione delle sue funzioni agli atti necessari e urgenti.

L'articolo 18 dello Statuto della Regione Calabria, approvato con la legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, prevede al secondo comma che "Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio".

La Regione Calabria, con la legge n. 19 dell'11 settembre 2014, art. 1 comma 1 lett. a), ha proceduto alla soppressione del secondo periodo del comma 2 della legge regionale 7 febbraio 2005 che faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1.

La soppressione della norma regionale che richiamava la legge costituzionale n. 1/1999, dunque, è avvenuta con una legge adottata in pieno regime di *prorogatio* e senza che, peraltro, tale soppressione fosse imposta dalla necessità di adeguarsi ai rilievi formulati dal Governo con l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale (deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014) proposta avverso le modifiche apportate dalla legge regionale 6 giugno 2014, n. 8 al sistema elettorale calabrese.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che sussistano i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 1 comma 1 lett. a della legge regionale 12 settembre 2014 n. 19 in relazione sia all'art. 18 dello Statuto della Regione Calabria adottato con Legge Regionale 19 ottobre 2004 n. 25, quale norma interposta rispetto l'art. 123 comma 1 Cost, sia in relazione all'art. 3 Protocollo Addizionale Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, quale norma interposta, rispetto l'art. 117 comma 1 Cost.

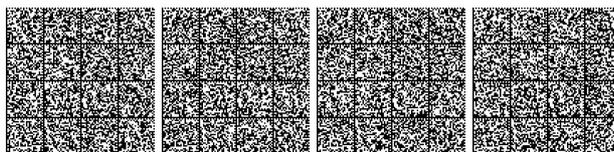
Nel dettaglio, quanto al profilo della rilevanza, se l'art. 1 comma 1 lett. a della Legge Regionale 12 settembre 2014 n. 19 non avesse disposto la soppressione del secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della L.R. 17/2005, sarebbe ancora in vigore il richiamo all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero immediatamente di voti inferiori a quello del Presidente eletto.

Deve pertanto dedursi che la pronuncia di annullamento del verbale di proclamazione degli eletti, oggetto del giudizio principale, è "condizionata" dalla decisione della sollevata questione di legittimità costituzionale in quanto, dalla eventuale sentenza di accoglimento della Corte Costituzionale, discenderebbe l'annullamento delle legge regionale nelle parte in cui, mediante la soppressione di cui sopra, impedisce alla ricorrente di essere proclamata alla carica di consigliere regionale.

Non si riscontrano d'altro canto alternative ermeneutiche del sistema elettorale idonee a renderla conforme ai parametri costituzionali indicati, posto che non appare in dubbio la transitorietà delle disposizione e, quindi, la sua inapplicabilità al caso di specie.

Né, in tale prospettiva, viene in ausilio l'art. 59 comma 5 bis dello Statuto, aggiunto dall'art. 1 della L.R. 20 aprile 2005 n. 11, che si è fatto carico di consentire al Legislatore Regionale di prevedere l'aumento del numero dei consiglieri nel caso di attribuzione di un seggio aggiuntivo al Presidente candidato miglior perdente.

Tale facoltà è stata esercitata dal Legislatore fino alla recente modifica avvenuta con la citata l. n. 19/2014 quando espressamente ha soppresso ogni richiamo alla legge costituzionale.



Venendo al profilo della non manifesta infondatezza, ritiene il Collegio che anch'esso meriti positivo apprezzamento, in relazione ad entrambi i parametri costituzionali sopra indicati.

In particolare, il “dubbio” sulla costituzionalità dell'art 1, comma, 1 lett. a) della legge regionale 12 settembre 2014 n. 19, sorge, in primo luogo, in relazione al “parametro interposto” costituito dall'art. 18 dello Statuto della Regione Calabria, con riguardo all'art. 123 Cost, interpretato nel senso che, nel periodo di *prorogatio* di un organo legislativo — quale il Consiglio regionale sciolto per effetto delle dimissioni del Presidente della Regione — tale organo sia titolare unicamente “delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili” (sentenza Corte cost. n. 68 del 2010), essendo connaturale a tale istituto proprio la limitazione dei poteri degli organi regionali, anche laddove non espressamente previsti dallo Statuto regionale; attribuzioni limitate in forza della *demitutio* della rappresentatività politica dell'organo legislativo “in scadenza” e tra le quali non può intendersi ricompresa l'adozione di una legge elettorale.

La Corte costituzionale è tornata nuovamente ad occuparsi della *prorogatio* dei Consigli regionali con la sent. 68/2010 ribadendo che l'esistenza di limiti “immanenti” all'istituto della *prorogatio* è principio consolidato sia a livello nazionale (essendo l'istituto della prorogatio previsto dall'art. 61 comma 2 Cost, al fine di assicurare la continuità funzionale del Parlamento, ed interpretato nel senso che le Camere in scadenza debbano attenersi allo svolgimento della cosiddetta “ordinaria amministrazione”); sia con riguardo alle assemblee regionali (oggetto di specifico esame nella sentenza Corte cost. 68 del 2010), poiché proprio dalla considerazione che tale istituto costituisce il punto di equilibrio tra il principio di rappresentatività e l'esigenza di continuità funzionale dell'attività cui sono preposti gli organi rappresentativi deriva che, seppure non è esigibile una “paralisi” assoluta delle attribuzioni riconosciute all'organo legislativo (Corte Cost. sentenza 515 del 1995), è però connaturale alla *prorogatio* il “depotenziamento” delle ordinarie attribuzioni, dovendosi riconoscere alle assemblee regionali in fase pre-elettorale solo la “eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale (...)”.

D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori (sentenza 68 del 2010).

Quanto alla fonte disciplinante la concreta delimitazione dei poteri esercitabili dal Consiglio Regionale in regime di *prorogatio*, come precisato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2010 sopra citata, in forza della legge costituzionale n. 1 del 1999 — che 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 al legislatore regionale la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.) — «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, è di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale» (Corte cost. sentenza. 196 del 2003); con la precisazione che, in ogni caso, nel disciplinare tale 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” (Corte cost. sentenza n. 304 del 2002). Sul punto, secondo principi consolidati emergenti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale anche nell'ipotesi in cui lo Statuto regionale non preveda espressamente limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale in fase di *prorogatio*, la disposizione deve comunque essere interpretata, in armonia con la Costituzione ex art. 123 comma 1 Cost, come “facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali” (Corte cost. sentenza n. 68 del 2010).

Nel caso di specie, l'art. 18 comma 2 dello Statuto della Regione Calabria, prevede al comma 2 che “fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio”, senza ulteriore specificazione.



Dovendo però interpretarsi tale norma, quale parametro interposto in relazione all'art. 123 comma 1 Cost, alla luce dei principi sopra riportati inerenti l'istituto della *prorogatio*, deve da un lato essere esclusa la pienezza di poteri attribuiti all'organo legislativo sciolto e, nello specifico, non suscettibile di essere ricompreso in quelli eccezionalmente riconosciuti, per garantire la continuità funzionale dell'organo legislativo, quello di adottare le norme della "legge elettorale" sopra indicate, modificative della legge elettorale previgente; ciò sulla considerazione che la "legge elettorale" definendo le regole di composizione degli organi elettivi essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo costituisce una delle massime espressioni del principio di rappresentatività politica, la quale è "attenuata" per gli organi in fase pre-elettorale e può esplicarsi, proprio alla luce delle esigenze di continuità funzionale sottese alla *prorogatio*, solo nell'adozione di atti necessari a garantire, nelle circostanze concrete, tale continuità. In conclusione, deve, pertanto, ritenersi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1 comma 1 lett. a della Legge regionale 12 settembre 2014 n. 19 adottata in regime di *prorogatio* dal Consiglio Regionale, in relazione all'art. 18 comma 2 dello Statuto della Regione Calabria, quale norma interposta integrativa dell'art. 123 Cost.

Ritiene il Tribunale, peraltro, che deve affermarsi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale anche in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla "Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", quale norma interposta integrativa dell'art. 117 comma 1 Cost., nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, la quale va interpretata conformemente alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (in particolare, in forza della decisione 6.11.2012 in Causa 30386/05 *Ekoglasnost c. Bulgaria*).

Secondo quanto statuito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la decisione sopra indicata, "la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza (*Partito laburista georgiano c. Georgia n. 9103/04, § 88, CEDU 2008*)".

Quanto alla valutazione del profilo temporale, nell'interpretare la predetta norma convenzionale, la Corte di Strasburgo richiama il "Codice di buona condotta in materia elettorale" adottato dalla Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto, (cd. "Commissione di Venezia"), approvato nel 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il cui art. 63 — rubricato "Livelli normativi e stabilità del diritto elettorale" — evidenzia che "gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non dovrebbero poter essere modificate entro l'anno che precede le elezioni, o dovrebbero essere trattate a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria".

Il principio interpretativo affermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in relazione all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, sia pure richiamando norme di *soft law* non vincolanti, quale è l'art. 68 del "Codice di buona condotta in materia elettorale", sopra riportato, consente di concludere che, seppure la norma di cui all'art. 3 Protocollo Addizionale n. 1 della CEDU non impone "un divieto totale e tassativo di introduzione di modifiche normative in ambito elettorale nell'anno che precede la competizione" (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd. 28 gennaio 2015 n. 76), sono però da ritenersi non compatibili con tali norme convenzionali europee le novelle legislative in materia elettorale adottate a ridosso delle consultazioni (ovvero in un arco temporale anche non brevissimo, quale l'anno antecedente le elezioni), non supportate da ragionevoli e adeguate ragioni o da esigenze di rispetto di interessi generali, eventualmente comparabili con quello della "stabilità" della legislazione elettorale. Nella fattispecie oggetto della presente deliberazione, la norma sospettata di incostituzionalità è stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale da un organo elettivo in *prorogatio* (la Legge Regionale è stata approvata in data 12 settembre 2014; le consultazioni elettorali si sono svolte in data 23 novembre 2014); né dall'esame delle stesse è evincibile un'ipotesi che possa giustificare, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo e vincolanti l'interpretazione delle norme della CEDU per il giudice nazionale, l'adozione di modifiche del sistema elettorale deve pertanto concludersi nel senso della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme appena citate anche in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna "ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali" (*cf.* Corte cost. n. 113 del 2011).

In conclusione, alla luce di quanto esposto, il Tribunale sospetta di incostituzionalità la norma di cui agli artt. 1 comma 1 lett. a della Legge Regionale 12 settembre 2014 n. 19 — che ha soppresso il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005 n. 1 per violazione dell'art. 3 Protocollo Addizionale n. 1 CEDU, in relazione agli artt. 117 comma 1 Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna all'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU e all'art. 123 Cost. e per violazione dell'art. 18 dello Statuto della Regione Calabria adottato con Legge Regionale 19 ottobre 2044 n. 25, quale parametro interposto in relazione all'art. 123 Cost.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione all'art. 123 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, anche alla luce dell'art. 3 Prot. n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 lett. a nel testo risultante dalla legge regionale n. 19/2014.

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente della Giunta Regionale, nonché di darne comunicazione al Presidente del consiglio Regionale ed alle parti del presente giudizio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: GUIDO SALEMI

Il Primo Referendario, Estensore: EMILIANO RAGANELLA

Il Referendario: RAFFAELE TUCCILLO

15C00221

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-033) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 8 1 9 *

€ 6,00

