

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

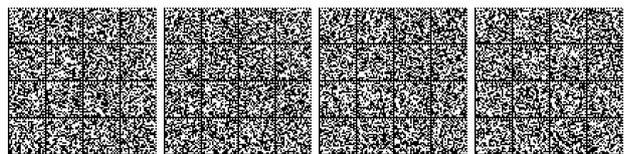
Roma - Mercoledì, 21 ottobre 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **200.** Ordinanza 22 settembre - 15 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Riduzione degli uffici giudiziari - Conferimento della delega legislativa al Governo mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011.**

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo); legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo agli artt. 1, 2, 9 e 11.

— ..... Pag. 1

N. **201.** Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Liquidazione erariale delle competenze professionali al difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia, o di ufficio, dell'imputato.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), artt. 116 e 117.

— ..... Pag. 6

N. **202.** Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Riduzione degli uffici del giudice di pace - Soppressione dell'Ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, e 5, comma 2, secondo periodo.

— ..... Pag. 8

N. **203.** Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Province autonome - Disposizioni statali in materia di IMU.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 gennaio 2014, n. 5 - art. 1, comma 8.

— ..... Pag. 10



## N. 204. Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie contenute nella delibera legislativa della Regione siciliana.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana, relativa al disegno di legge n. 782 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° agosto 2014, artt. 6, comma 2, 8, commi 1, 2, 3 e 4, 17, commi 2 e 3, 22, comma 3, 23, 47, 48, 49, 50, 51, 60, 61, comma 2, 62, 63, comma 3, 64, commi 2, 11 e 12, 65, 68, commi 1, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 69, 73, 74 e 75.

Pag. 12

**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche - Abrogazione del preventivo rilascio dell'autorizzazione sismica per le varianti, in corso d'opera, al progetto originario - Conseguente esclusione della necessità dell'autorizzazione per le varianti presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale abrogatrice - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio".**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, art. 5, abrogativo (tra l'altro) dell'art. 14, comma 5, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche - Attribuzione a successivo regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta, del potere di definire le "opere minori" e quelle "prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità" che non sono soggette al procedimento di autorizzazione sismica ovvero al procedimento di preavviso e contestuale deposito del progetto esecutivo nelle zone a bassa sismicità - Rinvio, per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento, a deliberazioni di Giunta regionale, sentito il Tavolo Tecnico Scientifico - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento a categorie di opere non contemplate dalla normativa statale - Contrasto con i principi fondamentali nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio" - Richiamo alla sentenza n. 300 del 2013 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, art. 7, aggiuntivo dell'art. 19-bis (in particolare, commi 2, lett. d), e 3) alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 65, 93 e 94, comma 1; decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008.....

Pag. 15

N. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che le ATER programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso: a) nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico, anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata**



**in vigore della presente legge; b) la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 47, comma secondo, e 117, comma terzo, lett. m).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che i Comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti possono utilizzare i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi e che il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10, art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 47, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. m)..... Pag. 19

N. 10. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 31 agosto 2015 (della Regione Veneto)

**Corte dei conti - Deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto con cui si è esercitato il controllo sul rendimento del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1 gennaio 2015 - 13 marzo 2015, di chiusura della legislatura all'epoca in corso, conclusasi con le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale tenutesi nel mese di maggio 2015 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato - Denunciato esercizio del potere di controllo su singole voci di spesa 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 allo stesso e ai gruppi consiliari - Violazione dell'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa e contabile delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, di adottare la delibera impugnata in via principale nonché gli atti presupposti, ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 251/2015 e quelli che verranno, eventualmente, adottati *medio tempore*.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto del 25 giugno 2015, n. 312.
- 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. 22

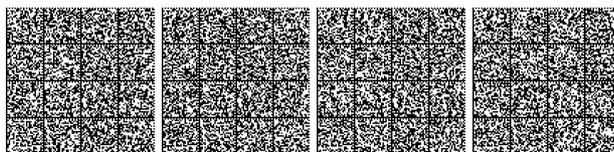
N. 206. Ordinanza del Tribunale di Nola del 28 maggio 2015

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva - Ipotesi di perdita di efficacia dell'ordinanza che dispone la misura - Previsione della sua non reiterabilità, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di indipendenza del giudice.**

- Codice di procedura penale, art. 309, comma 10, come sostituito dall'art. 11, comma 5, della legge 16 aprile 2015, n. 47.
- Costituzione, artt. 3, 101, comma secondo, e 104, primo comma. .... Pag. 33



- N. 207. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 21 maggio 2015  
**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Disposizioni in materia di nomine e personale - Decadenza automatica degli organi di vertice delle società controllate o partecipate alla data di proclamazione del Presidente della Giunta (*spoils system*) - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di servizio esclusivo della Nazione dei pubblici dipendenti.**  
 - Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, art. 1, comma 1.  
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 98. .... Pag. 37
- N. 208. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 giugno 2015  
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione delle spese degli enti pubblici non territoriali - Previsione che gli enti e gli organismi costituiti anche in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato (nella specie, le Casse di Previdenza, ed in particolare, la Cassa Nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti), adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente e che le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno e che per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre - Violazione del principio di solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di fissazione per legge delle prestazioni patrimoniali - Violazione dei principi di tutela del lavoro, della retribuzione anche differita proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio di capacità contributiva - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**  
 - Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 8, comma 3.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97. .... Pag. 45
- N. 209. Ordinanza del Giudice di pace di Campania del 29 aprile 2015  
**Procedimento civile - Opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada - Incompetenza per territorio del giudice di pace adito in sede diversa da quella del luogo in cui è stata commessa la violazione - Inderogabilità e conseguente rilevabilità d'ufficio - Ingiustificato privilegio a favore della Pubblica Amministrazione - Limitazione e compressione del diritto di difesa del cittadino - Disparità di trattamento "in relazione alle ipotesi di derogabilità rilevabile su rituale eccezione di parte" - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché del diritto di tutelare i propri diritti.**  
 - Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, art. 7, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 28 e 38, commi secondo e quarto, del codice di procedura civile.  
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 102. .... Pag. 50
- N. 210. Ordinanza del Tribunale di Como dell'8 aprile 2015  
**Procedimento civile - Notificazioni - Notificazione eseguita personalmente dall'ufficiale giudiziario - Perfezionamento in caso di irreperibilità o di rifiuto di ricevere la copia dell'atto - Decorrenza degli effetti della notifica, per il destinatario, dalla data di ricevimento [se anteriore al decimo giorno dalla spedizione] della raccomandata informativa contenente l'avviso di avvenuto deposito della copia nella casa comunale - Omessa previsione che la notificazione si ha, invece, per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di ["recapito", *recte*:] spedizione della medesima raccomandata, ovvero dalla data di effettivo ritiro della copia dell'atto, se anteriore - Disparità di trattamento rispetto alla notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta (disciplinata**



dall'art. 8, comma quarto, della legge n. 890 del 1982, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005)  
- **Violazione del principio di eguaglianza - Compressione irragionevole del diritto di difesa - Contrasto con l'effettività del contraddittorio, con la parità delle parti e con il generale principio del "giusto processo".**

- Codice di procedura civile, art. 140 (come riformulato dalla sentenza n. 3 del 2010 della Corte costituzionale).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. .... Pag. 52

N. 211. Ordinanza del Tribunale di Trento del 28 aprile 2015

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Possibilità subordinata alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della persona istante - Conseguente necessità che quest'ultima si sottoponga previamente ai trattamenti medico-chirurgici necessari a modificare i propri caratteri sessuali primari - Ingiustificata limitazione dell'esercizio del diritto della persona all'identità di genere (ossia di scegliere la propria identità sessuale, femminile o maschile, a prescindere dal dato biologico) - Violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Contrasto con la garanzia costituzionale dei diritti inviolabili della persona - Imposizione di una condizione eccessivamente gravosa e conseguente vanificazione del diritto all'identità sessuale - Irragionevolezza - Compromissione del diritto alla salute (attesa l'invasività e pericolosità dei trattamenti sanitari per l'adeguamento del sesso "biologico").**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 1, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 11 luglio 2002, n. 28.957 (*Christine Goodwin contro Regno Unito*). .... Pag. 60

N. 212. Ordinanza del Tribunale di Marsala del 12 gennaio 2015

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi - Graduatoria generale unificata dei lavoratori forestali - Criteri di valutazione di cui all'art. 49 della legge regionale n. 16/1996 - Applicazione alla graduatoria con effetti retroattivi alla graduatoria stessa - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio del legittimo affidamento - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, art. 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. .... Pag. 64





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 200

*Ordinanza 22 settembre - 15 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Riduzione degli uffici giudiziari - Conferimento della delega legislativa al Governo mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011.**

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo); legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo agli artt. 1, 2, 9 e 11.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari) e del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo, in particolare, agli artt. 1, 2, 9 e 11, promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento penale a carico di M.G., con ordinanza del 24 marzo 2014, iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di M.G., nonché gli atti di intervento del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Alba, del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo, del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme, del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;



uditi gli avvocati Monica Bernardoni per M.G. e per il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo, Pietro Piroddi per il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme, Giuseppe Agnusdei per il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 24 marzo 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo, in particolare, agli artt. 1, 2, 9 e 11, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo, e al loro accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Torino e all'obbligo di fissare e celebrare le udienze avanti al Tribunale di Torino, in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, secondo comma, della Costituzione;

che l'ordinanza di rimessione veniva pronunciata all'udienza del 24 marzo 2014, tenutasi dinanzi al Tribunale ordinario di Torino, a seguito della soppressione del Tribunale ordinario di Pinerolo, nel corso del procedimento penale a carico di M.G.;

che il Tribunale ordinario di Torino deduce che l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e, di conseguenza, l'intero d.lgs. n. 155 del 2012, sarebbe stato adottato in violazione dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost., in quanto sul testo dell'emendamento che conteneva la delega legislativa sarebbe stata posta la fiducia e, dunque, lo stesso non sarebbe passato per la competente Commissione parlamentare referente;

che la Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 2013, richiamata nell'ordinanza n. 15 del 2014, le cui statuizioni e argomentazioni il rimettente non condivide, ha dichiarato non fondata analoga questione, ma che tale decisione dovrebbe essere riconsiderata alla luce della sentenza n. 32 del 2014;

che il requisito di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. non sarebbe stato salvaguardato nella specie, come assume la sentenza n. 237 del 2013, atteso che non vi sarebbe stato il passaggio in sede referente;

che nei confronti del d.l. n. 138 del 2011, all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e, in via consequenziale, degli artt. 1, 2, 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2012, è prospettata, altresì, la violazione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.;

che ciò, in particolare, è dedotto in relazione ai principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014;

che dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale sul rigore con cui deve essere effettuato l'accertamento del rispetto dei presupposti per ricorrere alla decretazione d'urgenza, come stabiliti dall'art. 77, secondo comma, Cost., il Tribunale rileva che la clausola che accompagna il d.l. n. 138 del 2011 non dà conto della loro esistenza rispetto all'oggetto della delega;

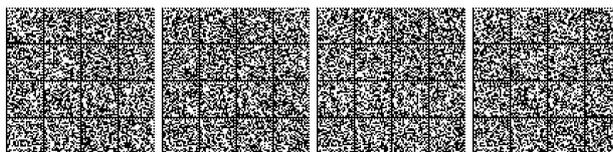
che la legge delega, introdotta con un emendamento nell'*iter* di conversione del decreto-legge, sarebbe all'evidenza estranea allo stesso, secondo i principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, e come rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati;

che il rimettente afferma la sussistenza della rilevanza della questione di costituzionalità in quanto il Tribunale ordinario di Torino è stato chiamato a decidere un processo per fatto di reato già di competenza del Tribunale ordinario di Pinerolo, in ragione della soppressione di quest'ultimo;

che si è costituito in giudizio, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 21 luglio 2014, M.G., imputato nel giudizio principale, che ha aderito all'ordinanza di rimessione e svolgendo analoghe considerazioni ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate;

che con memoria del 21 luglio 2014 ha spiegato intervento nel giudizio incidentale il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Alba, adducendo di avere interesse in causa in ragione della soppressione del relativo Tribunale e del conseguente accorpamento al Tribunale ordinario di Asti, e per tali ragioni ha fatto proprie le censure prospettate dal Tribunale ordinario di Torino, chiedendo, altresì che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui hanno soppresso il Tribunale ordinario di Alba e disposto la trattazione dell'udienza presso il Tribunale ordinario di Asti;

che con atto del 21 luglio 2014 è intervenuto in giudizio il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo, deducendo di essere esistente e in carica, nonostante la soppressione del Tribunale, ai sensi dell'art. 65, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), che ha prorogato i consigli



circondariali in carica sino al 31 dicembre 2014, e richiamando a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle norme impugnate la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014;

che lo stesso assume di essere portatore di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che la questione sollevata attingerebbe direttamente non solo le prerogative del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo e della classe forense rappresentata, che viene privata della sua specificità territoriale, ma inciderebbe direttamente sull'esistenza del soggetto interveniente, ontologicamente ed indissolubilmente legato all'esistenza del Tribunale circondariale di riferimento che il legislatore intende sopprimere;

che in data 22 luglio 2014 ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la questione è manifestamente infondata in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013 della Corte costituzionale;

che, sempre in data 22 luglio 2014 ha spiegato intervento il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme, esponendo di avere interesse in causa in ragione della soppressione del relativo Tribunale e della Procura della Repubblica e del conseguente accorpamento al Tribunale e alla Procura della Repubblica di Alessandria, e per tali ragioni ha fatto proprie le censure prospettate dal Tribunale ordinario di Torino, richiamando in particolare la sentenza n. 32 del 2014;

che intervento è stato spiegato anche dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera, con atto del 22 luglio 2014, che ha prospettato di avere interesse in causa in ragione della soppressione del relativo Tribunale e della Procura della Repubblica, e della sezione distaccata di Rodi Garganico, con il conseguente accorpamento al Tribunale ordinario di Foggia e alla relativa Procura della Repubblica, e per tali ragioni ha fatto proprie le censure prospettate dal Tribunale ordinario di Torino, chiedendo, altresì, che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 9 e 11 del d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui hanno soppresso i suddetti uffici giudiziari;

che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera, oltre alle censure già prospettate nell'ordinanza di rimesione del Tribunale ordinario di Torino, ha dedotto:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 148 del 2011 per violazione dell'art. 3 Cost., quale ragionevolezza ed eguaglianza, e dell'art. 24 Cost., quale effettività dell'esercizio del diritto difensivo;

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 e del d.lgs. n. 155 del 2012, in riferimento all'art. 81 Cost., nonché per irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà;

- l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 155 del 2012, in particolare in relazione all'art. 1, commi 2, lettere *b), c), d)* ed *e)*, e 3, della legge n. 148 del 2011, per la violazione degli artt. 76, 3, 24, 25, primo comma, 97, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbero state rispettate le condizioni previste dalla legge delega per la soppressione degli uffici giudiziari di primo grado, ledendo, peraltro, il principio del giudice naturale;

che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo ha depositato memoria in data 13 agosto 2015, con la quale ha insistito nelle proprie deduzioni, ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale sul procedimento per il conferimento della delega legislativa e richiamando in particolare la sentenza n. 32 del 2014;

che anche M.G. ha depositato memoria in data 13 agosto 2015 con la quale ha insistito nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate e ha richiamato la suddetta sentenza n. 32 del 2014;

che in data 1° settembre 2015 il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo, in particolare, agli artt. 1, 2, 9 e 11, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo, in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 e 77 della Costituzione;

che con l'ordinanza dibattimentale adottata nel corso dell'udienza pubblica è stato dichiarato ammissibile l'intervento del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo e sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati dai seguenti soggetti: il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Alba, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera;

che per giurisprudenza di questa Corte, ormai costante, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della



Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2013 e n. 272 del 2012);

che, invero, i soggetti sopra indicati non sono stati parti nel giudizio *a quo*;

che, tuttavia, mentre il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pinerolo è titolare di un interesse qualificato, diretto e immediato, all'intervento, in ragione delle ricadute, sulla sua stessa esistenza della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale con riguardo alla soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Alba, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Acqui Terme, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera non sono titolari di analogo interesse qualificato;

che prima di passare all'esame del merito delle questioni, occorre rilevare che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Alba e il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Lucera, nell'aderire all'ordinanza di rimessione, hanno impugnato ulteriori disposizioni e hanno invocato ulteriori parametri costituzionali;

che tali disposizioni e profili non possono essere esaminati, poiché per costante orientamento di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione e non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti - e a maggior ragione dagli intervenienti -, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (sentenza n. 237 del 2013 e ordinanza n. 298 del 2011);

che la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 138 del 2011 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, sollevata in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, Cost., è manifestamente infondata in ragione di quanto statuito dalla sentenza n. 237 del 2013;

che nella citata sentenza si è, infatti, affermato che «[...] la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011 - contenente misure organizzative degli uffici giudiziari di primo grado - non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione [...] la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011; [...] l'ulteriore profilo di censura, relativo alla violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, e prospettato anche in considerazione della sua approvazione con il voto di fiducia su un maxi-emendamento, non è fondato [...]» atteso che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa»;

che il riferimento alla successiva sentenza n. 32 del 2014, effettuato dal Tribunale ordinario di Torino a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate, non è conferente, in quanto detta pronuncia richiama la giurisprudenza che è stata vagliata anche dalla sentenza n. 237 del 2013, facendo applicazione dei principi enunciati da questa Corte ad una diversa fattispecie;

che in conseguenza, anche la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo, in particolare, agli artt. 1, 2, 9 e 11, nella parte in cui sopprime il Tribunale ordinario di Pinerolo e la Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, sollevata in via consequenziale, in ragione della prospettata illegittimità costituzionale della legge delega, nonché in riferimento all'art. 76 Cost., è manifestamente infondata;

che, peraltro, la sentenza n. 237 del 2013, nel vagliare il rispetto dei criteri direttivi della delega legislativa, anche con riguardo alla disposta soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Pinerolo, ha affermato che, «da una parte, risulta per tabulas che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega (a parte il caso già esaminato di Urbino), dall'altra, la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi»; che la «scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell'intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, come si assume, in sostanza, nelle ordinanze di rimessione, dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale in un'ottica di riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado»;

che la disciplina in esame ha ad oggetto una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza, e tale valutazione è stata effettuata sulla base di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il d.lgs. n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate - le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri -, nonché dalle relazioni e dai pareri, in particolare



delle Commissioni giustizia della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sottoposti all'attenzione del Governo e del Parlamento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*), sollevata, in riferimento agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (*Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148*), con l'allegata tabella A, sia nell'intero che con riguardo, in particolare, agli artt. 1, 2, 9 e 11, sollevata, in riferimento, nel complesso, agli artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza emessa all'udienza del 22 settembre 2015

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di cui all'ordinanza del Tribunale di Torino n. 112 del 2014 sono intervenuti il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pinerolo, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Alba, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Acqui Terme, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lucera; considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammesse a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale (*explurimis*, sentenze n. 237 del 2013, n. 59 del 2013 e n. 272 del 2012; ordinanze n. 32 del 2013); che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in



giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, citate sentenze n. 237 del 2013, n. 59 del 2013 e n. 272 del 2012; citata ordinanza n. 32 del 2013); che il giudice rimettente ha sollevato, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, in relazione alla Tabella A, allegata, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), nella parte in cui sopprime il Tribunale di Pinerolo; che presso ciascun Tribunale è costituito l'Ordine degli Avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario (art. 25 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che reca "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"); che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pinerolo è titolare di un interesse qualificato, diretto e immediato, all'intervento, in ragione delle ricadute della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale sulla sua stessa esistenza; che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Alba, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Acqui Terme, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lucera non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento spiegato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pinerolo;  
2) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Alba, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Acqui Terme, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lucera.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T\_150200

N. 201

*Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Liquidazione erariale delle competenze professionali al difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia, o di ufficio, dell'imputato.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), artt. 116 e 117.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, con ordinanza del 18 ottobre 2013, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha nuovamente sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui, secondo la esegesi accolta dalla Corte di cassazione, estendono anche al mero difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia, o di ufficio, dell'imputato, il diritto alla liquidazione erariale delle competenze professionali spettante al difensore di ufficio (in caso di impossibilità od irreperibilità dell'assistito);

che, in riferimento all'art. 81, quarto comma, oltre che all'art. 3, Cost., il medesimo Tribunale ha già in due precedenti occasioni denunciato i predetti artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, *in parte qua*;

che la correlativa (sempre identica) questione, nel primo caso, è stata dichiarata manifestamente inammissibile, con ordinanza di questa Corte n. 185 del 2012, «sia per il carattere perplesso e contraddittorio del suo *petitum*, sia per il profilo della impropria richiesta di avallo della [diversa] interpretazione, delle norme denunciate, proposta dallo stesso rimettente»; nel secondo caso, è stata dichiarata manifestamente infondata, con ordinanza n. 191 del 2013, nella quale si sottolinea come «sia proprio l'esegesi estensiva delle predette disposizioni a sottrarle al sospetto di illegittimità costituzionale», come già, del resto, affermato con la risalente ordinanza n. 8 del 2005, che aveva rilevato l'erroneità della esegesi restrittiva (che il Tribunale di Lecce vorrebbe ora ripristinare per via di *reductio ad legitimitatem*) per la quale dovrebbe escludersi la liquidabilità del compenso erariale al sostituto;

che, secondo il rimettente, diversa, dalla questione da esso sollevata in tali due precedenti occasioni, sarebbe quella attuale, con cui - a quanto egli assume - «non si censura di nuovo, a monte, l'irragionevolezza dell'astratta equiparazione tra il difensore d'ufficio ed il mero sostituto, posta alla base del riconoscimento del diritto del secondo alla liquidazione erariale, bensì si censura per la prima volta, a valle, l'irragionevolezza degli specifici e concreti effetti normativi paradossali che il riconoscimento di tale diritto [...] riverbera irreversibilmente su tutto l'ordinamento, in palese contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione così risolta.

Considerato che la riferita odierna questione supera il vaglio di ammissibilità poiché, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la "vivenza" della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tal presupposto, come nella specie, il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (sentenza n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004);

che, nel merito, la questione è, però, manifestamente infondata;

che, infatti, l'unica nuova censura rinvenibile nella (non del tutto lineare e coerente) motivazione dell'ordinanza in esame è quella che attiene alla asserita ingiustificata disparità di trattamento che verrebbe a determinarsi, ad avviso del rimettente, tra il sostituto di un difensore di fiducia nominato ex art. 97, comma 4, c.p.p. - ammesso alla liquidazione erariale per l'attività svolta in udienza, in conseguenza appunto della sua equiparazione, a tale effetto, al difensore di ufficio - e il sostituto, "con delega" del difensore di fiducia, cui il diritto a tale liquidazione non è riconosciuto;

che trattasi, però, anche per tale profilo, di censura priva di qualsiasi fondamento, atteso che, nel primo caso, stante l'assenza in udienza del difensore di fiducia o di un suo incaricato, il sostituto è nominato direttamente dal magistrato precedente; diversamente, nel secondo caso, il sostituto interviene su delega del titolare della difesa dell'imputato, per cui il suo diritto a compenso per l'attività svolta inerisce al rapporto con il delegante o, al più, con il cliente del medesimo, ma non è certamente riconducibile ad un mandato ex officio che possa giustificare una conseguente liquidazione erariale.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_150201

N. 202

*Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Riduzione degli uffici del giudice di pace - Soppressione dell'Ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), artt. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, e 5, comma 2, secondo periodo.
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, e 5, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), promosso dal Giudice di pace di Cuneo, ex Ufficio del Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, nel procedimento penale a carico di C.G. con ordinanza del 16 luglio 2014, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Giudice di pace di Cuneo, ex Ufficio del Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, con ordinanza del 16 luglio 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, e 5, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente all'inclusione dell'Ufficio del Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo tra le sedi soppresse e all'accorpamento delle relative competenze all'Ufficio del Giudice di pace di Cuneo, in riferimento all'art. 116, terzo comma, della Costituzione;

che l'ordinanza veniva emessa nel corso del procedimento penale a carico di C.G. nell'udienza tenutasi dinanzi al Giudice di pace di Cuneo in ragione della soppressione del Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo;

che, assume il rimettente, ritenuta la rilevanza della questione, l'art. 116, terzo comma, Cost. ha segnato l'ingresso nell'ordinamento regionale del decentramento non solo della funzione legislativa ma anche della giurisdizione, in quanto detta norma, con l'introduzione della clausola di asimmetria, rimette all'iniziativa regionale il compito di tracciare il riparto di competenze in ordine alla dislocazione e alla organizzazione degli uffici, ai requisiti e ai procedimenti di nomina e formazione dei giudici, ponendo in essere una rivisitazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del quale le Regioni debbono essere considerate un laboratorio di giustizia e non già un solo collaboratore dello Stato;

che, infatti, in ragione di detta norma, nonché degli artt. 102, secondo e terzo comma, e 106, secondo comma, Cost., la giustizia è diventata una funzione alla quale il popolo e i cittadini sono chiamati a partecipare in collegamento con la vita democratica e le istituzioni anche territoriali della Repubblica;

che in data 9 dicembre 2014 ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che la difesa dello Stato ha chiesto dichiararsi inammissibile o manifestamente infondata la questione, tenuto conto che l'art. 116, terzo comma, Cost. è norma meramente facoltizzante in favore delle Regioni, e che deve essere letta insieme all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che a sostegno della non fondatezza, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013 e deduce che la norma di delega, contenuta nella legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), non impugnata, è estranea all'ambito applicativo dell'art. 116, terzo comma, Cost., che non riguarda la giurisdizione ma solo la gestione e l'organizzazione dei servizi della giustizia di pace.

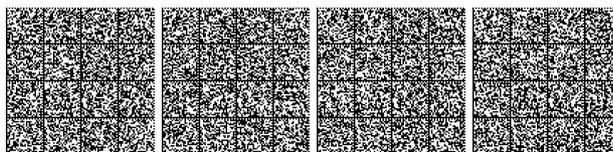
Considerato che il rimettente si duole della lesione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, a norma del quale la legge dello Stato può attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;

che questa Corte, con la sentenza n. 118 del 2015, ha precisato come il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa;

che nella specie, alla Regione Piemonte, con il procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è stata riconosciuta la maggiore autonomia dedotta dal giudice *a quo*;

che pertanto il parametro costituzionale invocato, allo stato, non ha avuto attuazione;

che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, e 5, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), sollevata, in riferimento all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Cuneo, ex Ufficio del Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_150202

N. 203

*Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Province autonome - Disposizioni statali in materia di IMU.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 gennaio 2014, n. 5 - art. 1, comma 8.
- 

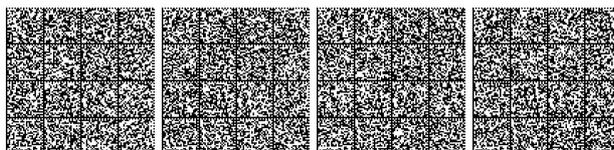
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 gennaio 2014, n. 5, promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 26 marzo-7 aprile 2014 ed il 31 marzo 2014, rispettivamente depositati in cancelleria il 3 ed il 7 aprile 2014 ed iscritti al n. 28 e al n. 29 del registro ricorsi 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con i ricorsi iscritti rispettivamente al reg. ric. n. 28 e n. 29 del 2014, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato l'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 gennaio 2014, n. 5;

che, in particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto la citata impugnativa in riferimento agli artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), ed all'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché in riferimento ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione;

che la Provincia autonoma di Trento ha proposto la citata impugnativa in riferimento agli artt. 75, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in relazione agli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992, nonché in riferimento al principio di ragionevolezza;

che con riguardo ad entrambi i ricorsi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendone il rigetto, in quanto le censure mosse alla norma impugnata sarebbero inammissibili o, comunque, non fondate;

che successivamente, a seguito dell'accordo in materia di finanza pubblica raggiunto con il Governo il 15 ottobre 2014, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno rinunciato all'impugnazione dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 133 del 2013;

che dette rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che i ricorsi indicati in epigrafe, avendo ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento a parametri in larga misura coincidenti, vanno riuniti;

che con riguardo alle questioni proposte vi è stata rinuncia da parte delle Province autonome ricorrenti ed accettazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

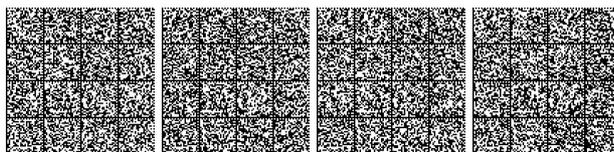
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 204

*Ordinanza 23 settembre - 15 ottobre 2015*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie contenute nella delibera legislativa della Regione siciliana.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana, relativa al disegno di legge n. 782 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 1° agosto 2014, artt. 6, comma 2, 8, commi 1, 2, 3 e 4, 17, commi 2 e 3, 22, comma 3, 23, 47, 48, 49, 50, 51, 60, 61, comma 2, 62, 63, comma 3, 64, commi 2, 11 e 12, 65, 68, commi 1, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 69, 73, 74 e 75.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, 8, 17, commi 2 e 3, 22, comma 3, 23, 47, 48, 49, 50, 51, 60, 61, comma 2, 62, 63, comma 3, 64, commi 2, 11 e 12, 65, 68, commi 1, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, 69, 73, 74 e 75 della delibera legislativa della Regione siciliana, relativa al disegno di legge n. 782 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 1° agosto 2014, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 9 agosto 2014, depositato in cancelleria il 18 agosto 2014 ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2014.

Udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 9 agosto 2014 e depositato il successivo 18 agosto 2014 (reg. ric. n. 62 del 2014), il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 782 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 1° agosto 2014 e pervenuta al ricorrente, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), il 4 agosto 2014;

che della delibera citata sono oggetto di impugnazione: l'art. 6, comma 2, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi da 449 a 472, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013); l'art. 8, commi 1, limitatamente all'inciso «fatta eccezione per quelli in godimento e per i rapporti già contrattualmente



avviati alla data del 31 dicembre 1991», 2, 3 e 4, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.; l'art. 17, commi 2 e 3, per violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.; l'art. 22, comma 3, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. e dell'art. 36 dello statuto siciliano; l'art. 23, per violazione dell'art. 81 Cost.; l'art. 47 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; gli artt. 48, 49, 50 e 51 per violazione degli artt. 3, 97 e 113 Cost.; l'art. 60, per violazione dell'art. 81 Cost.; l'art. 61, comma 2, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost.; gli artt. 62 e 64, comma 11, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; l'art. 63, comma 3, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost.; l'art. 64, commi 2, limitatamente all'inciso «nonché i lavoratori ai quali il diritto alla riammissione in servizio a tempo indeterminato presso le società partecipate è stato disposto con provvedimento giudiziale», 11 e 12, per violazione degli artt. 3, 81 e 97 Cost.; l'art. 65, per violazione dell'art. 97 Cost, nonché degli artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo, Cost., in relazione all'art. 9, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 68, comma 1, per violazione dell'art. 81 Cost.; l'art. 68, comma 5, limitatamente all'inciso «è causa di rimozione del dirigente responsabile per decreto», per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; l'art. 68, commi 6 e 7, per violazione dell'art. 81 Cost.; l'art. 68, commi 8, 9 e 10, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.; l'art. 69, per violazione dell'art. 17, primo comma, lettera *c*), dello statuto siciliano e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché dell'art. 81 Cost.; l'art. 73, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle «norme ed [ai] principi in materia di aiuti di Stato», di cui sono richiamati l'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il regolamento (CE) 22 marzo 1999, n. 659 (Regolamento del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nonché gli orientamenti espressi nella comunicazione della Commissione 2004/C 244/02 (Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà); l'art. 74, per violazione dell'art. 97 Cost.; l'art. 75, per violazione dell'art. 81 Cost.;

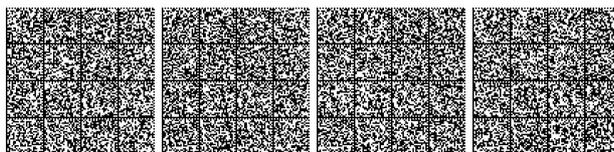
che la Regione autonoma siciliana non si è costituita in giudizio;

che, con nota depositata il 14 aprile 2015, il ricorrente ha comunicato che, in seguito all'approvazione da parte dell'Assemblea regionale siciliana, nella seduta dell'11 agosto 2014, dell'ordine del giorno n. 380, il Presidente della Regione autonoma siciliana ha promulgato il disegno di legge di cui sopra come legge 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), con omissione delle parti oggetto di censura.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 782 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 1° agosto 2014;

che il ricorso è improcedibile giacché, come più volte affermato da questa Corte (ordinanze n. 177, n. 175, n. 167, n. 166, n. 163, n. 160, n. 123, n. 111 e n. 105 del 2015), in seguito alla sentenza n. 255 del 2014, gli artt. 27 (con riguardo alla competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) non trovano più applicazione ed è esteso anche alla Regione autonoma siciliana, come alle altre Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, il controllo successivo previsto per le Regioni a statuto ordinario dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che, pertanto, non è più previsto che questa Corte eserciti il proprio sindacato sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata, né il giudizio può proseguire ai fini di una pronuncia di cessazione della materia del contendere, non essendo state promulgate le disposizioni impuginate, circostanza quest'ultima che preclude altresì la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara improcedibile il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2015.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_150204



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 80

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche - Abrogazione del preventivo rilascio dell'autorizzazione sismica per le varianti, in corso d'opera, al progetto originario - Conseguente esclusione della necessità dell'autorizzazione per le varianti presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale abrogatrice - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio".**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, art. 5, abrogativo (tra l'altro) dell'art. 14, comma 5, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche - Attribuzione a successivo regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta, del potere di definire le "opere minori" e quelle "prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità" che non sono soggette al procedimento di autorizzazione sismica ovvero al procedimento di preavviso e contestuale deposito del progetto esecutivo nelle zone a bassa sismicità - Rinvio, per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento, a deliberazioni di Giunta regionale, sentito il Tavolo Tecnico Scientifico - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento a categorie di opere non contemplate dalla normativa statale - Contrasto con i principi fondamentali nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio" - Richiamo alla sentenza n. 300 del 2013 della Corte costituzionale.**

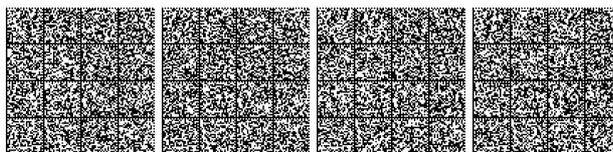
- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, art. 7, aggiuntivo dell'art. 19-bis (in particolare, commi 2, lett. d), e 3) alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 65, 93 e 94, comma 1; decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587 - fax: 06/96514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente, contro regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 7 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, pubblicata nel BUR n. 51 del 9 giugno 2015, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1911, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)».

La legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante disposizioni in materia di riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche, presenta profili di illegittimità costituzionale relativamente alle disposizioni contenute negli articoli 5 e 7, per violazione dell'art. 117, comma terzo della Costituzione nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio», materie di legislazione concorrente per le quali le regioni devono attenersi ai principi fondamentali contenuti nella legislazione nazionale, alla luce delle motivazioni di seguito evidenziate.

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.*

L'art. 5 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, dispone, tra l'altro, l'abrogazione del comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, che prevedeva: «Fino all'emanazione dei criteri di indirizzo di cui al comma 3 è necessario il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'Ufficio provinciale competente per territorio».



Tale abrogazione ha come evidente conseguenza l'esclusione delle varianti al progetto originario presentate, in corso d'opera, prima dell'entrata in vigore della legge regionale in esame, dal preventivo rilascio dell'autorizzazione sismica, prevista dall'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di seguito «TUE»), che recita:

«1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'art. 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

2. L'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta e viene comunicata al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza.

3. Avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione, o nei confronti del mancato rilascio entro il termine di cui al comma 2, è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale che decide con provvedimento definitivo.

4. I lavori devono essere diretti da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze.».

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 5 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, per violazione dell'art. 117, comma terzo della Costituzione.

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.*

L'art. 7 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, introduce l'art. 19-bis (Regolamento attuativo) all'interno della legge regionale n. 28/2011.

La disposizione così recita:

«Art. 7 (Introduzione dell'art. 19-bis nella legge regionale n. 28/2011). — 1. Dopo l'art. 19 della legge regionale n. 28/2011 è inserito il seguente:

“Art 19-bis (Regolamento attuativo). — 1. Con regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale, sono disciplinate le attività operative necessarie per il rilascio della “autorizzazione sismica” di cui agli articoli 7 e 8 e dell'attestazione di “deposito sismico” di cui agli articoli 9 e 10, nonché le modalità di effettuazione e di svolgimento dei compiti di vigilanza e dei controlli sulla realizzazione delle opere e delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico.

2. In particolare, il regolamento di cui al comma 1 definisce:

a) (omissis);

b) (omissis);

c) (omissis);

d) le opere minori e quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità che non sono soggette al procedimento di autorizzazione ovvero al procedimento di preavviso con contestuale deposito;

e) (omissis);

f) (omissis).

3. Per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento si provvede con deliberazioni di Giunta regionale, sentito il Tavolo tecnico scientifico di cui all'art. 2, comma 5.”.

I commi 2, lettera d), e 3 del richiamato nuovo art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011, introdotto con l'art. 7 della legge regionale impugnata, rinviano ad un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale la definizione delle “opere minori” e di “quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità che non sono soggette al procedimento di autorizzazione ovvero al procedimento di preavviso con contestuale deposito”, nonché, per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento, ad una deliberazione di Giunta regionale, sentito il Tavolo tecnico scientifico.

Al riguardo, si rileva, in primo luogo, che né la categoria delle “opere minori”, né quella delle opere “prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”, a cui fa riferimento la disposizione regionale, è conosciuta dalla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, contenuta nel già richiamato TUE e nel decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni).

Le norme regionali sopra richiamate si pongono quindi in contrasto con i principi fondamentali nelle materie “protezione civile” e “governo del territorio” di cui ai seguenti articoli del TUE:

art. 94, che stabilisce al comma 1, come sopra riportato: “Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti



di cui all'art. 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”;

art. 93, che reca la disciplina in tema di “Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche”, disponendo:

“1. Nelle zone sismiche di cui all'art. 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore.

2. Alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.

3. Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni ed accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture.

4. Al progetto deve inoltre essere allegata una relazione sulla fondazione, nella quale devono essere illustrati i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione.

5. La relazione sulla fondazione deve essere corredata da grafici o da documentazioni, in quanto necessari.

6. In ogni comune deve essere tenuto un registro delle denunce dei lavori di cui al presente articolo.

7. Il registro deve essere esibito, costantemente aggiornato, a semplice richiesta, ai funzionari, ufficiali ed agenti indicati nell'art. 103.”;

art. 65, concernente la “Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica”, che recita:

“1. Le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico, che provvede a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale.

2. Nella denuncia devono essere indicati i nomi ed i recapiti del committente, del progettista delle strutture, del direttore dei lavori e del costruttore.

3. Alla denuncia devono essere allegati:

a) il progetto dell'opera in triplice copia, firmato dal progettista, dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite, l'ubicazione, il tipo, le dimensioni delle strutture, e quanto altro occorre per definire l'opera sia nei riguardi dell'esecuzione sia nei riguardi della conoscenza delle condizioni di sollecitazione;

b) una relazione illustrativa in triplice copia firmata dal progettista e dal direttore dei lavori, dalla quale risultino le caratteristiche, le qualità e le dosature dei materiali che verranno impiegati nella costruzione.

4. Lo sportello unico restituisce al costruttore, all'atto stesso della presentazione, una copia del progetto e della relazione con l'attestazione dell'avvenuto deposito.

5. Anche le varianti che nel corso dei lavori si intendano introdurre alle opere di cui al comma 1, previste nel progetto originario, devono essere denunciate, prima di dare inizio alla loro esecuzione, allo sportello unico nella forma e con gli allegati previsti nel presente articolo.

6. A strutture ultimate, entro il termine di sessanta giorni, il direttore dei lavori deposita presso lo sportello unico una relazione, redatta in triplice copia, sull'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3, esponendo:

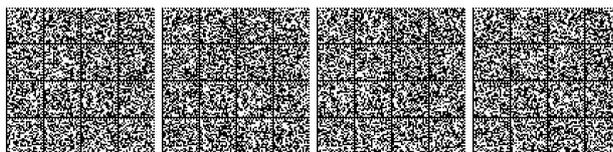
a) i certificati delle prove sui materiali impiegati emessi da laboratori di cui all'art. 59;

b) per le opere in conglomerato armato precompresso, ogni indicazione inerente alla tesatura dei cavi ed ai sistemi di messa in coazione;

c) l'esito delle eventuali prove di carico, allegando le copie dei relativi verbali firmate per copia conforme.

7. Lo sportello unico restituisce al direttore dei lavori, all'atto stesso della presentazione, una copia della relazione di cui al comma 6 con l'attestazione dell'avvenuto deposito, e provvede a trasmettere una copia di tale relazione al competente ufficio tecnico regionale.

8. Il direttore dei lavori consegna al collaudatore la relazione, unitamente alla restante documentazione di cui al comma 6”.



In proposito si rammenta che, con sentenza n. 300 del 2013, l'ecc.ma Corte costituzionale adita ha già precisato quanto segue: “Occorre anzitutto premettere che questa Corte ha già chiarito, anche di recente (sentenze n. 101 del 2013 e n. 201 del 2012), che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della “protezione civile”, di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell’urbanistica” (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento — ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. 101 del 2013 — recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l’edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell’ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti “la tutela dell’incolumità pubblica” (sentenza n. 254 del 2010)”.

Così chiarito l’ambito competenziale entro il quale deve essere esaminata la questione sottoposta all’esame della Corte, occorre ancora rilevare che la categoria degli “interventi di limitata importanza statica”, a cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata, non è conosciuta dalla normativa statale: non se ne fa menzione nel citato decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che pure, all’art. 3, è attento a classificare i diversi interventi edilizi all’interno di una specifica tassonomia; né la categoria utilizzata dal legislatore regionale è reperibile nella normativa tecnica, contenuta nel decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni). Dunque, già sotto questo profilo la legislazione regionale si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale.

In ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale si palesa alla luce della risolutiva considerazione che la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico. Infatti, con specifico riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, invocato quale parametro interposto nel presente giudizio, la Corte, nella sentenza n. 182 del 2006, ha affermato che l’“intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”. Analogo principio è ribadito nella recente sentenza n. 101 del 2013.

Pertanto, benché apparentemente l’impugnato art. 171 introduca una deroga soltanto in relazione a due specifiche previsioni della normativa statale [gli articoli 65 (R) e 93 (R) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001], in realtà la sua portata è più radicale e finisce per incidere, compromettendolo, sul principio fondamentale della necessaria vigilanza sugli interventi edilizi in zone sismiche. In ragione di ciò è irrilevante che l’impugnato art. 171 disponga che gli interventi edilizi “di limitata importanza statica” siano esenti soltanto dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Il suo effetto sostanziale, infatti, va oltre la deroga ai suddetti articoli 65 e 93 e consiste, piuttosto, nel sottrarre tali interventi edilizi “di limitata importanza statica” ad ogni forma di vigilanza pubblica. Infatti, i citati articoli 65 e 93 prescrivono gli obblighi minimi di segnalazione allo sportello unico, cosicché il legislatore regionale, esentando alcuni tipi di interventi edilizi dall’assolvimento di tali obblighi minimi, in realtà li esenta da qualsivoglia obbligo. La disposizione regionale impugnata consente, dunque, che determinati interventi edilizi in zona sismica siano effettuati senza che la pubblica autorità ne sia portata a conoscenza, precludendo a quest’ultima, a fortiori, qualunque forma di vigilanza su di essi.

Vale la pena ricordare che recentemente l’art. 3, comma 6 del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1 della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito — in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private — una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali gli articoli 93 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Tale deroga però, come ha rimarcato questa Corte nella sentenza n. 64 del 2013, è attuata, “non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell’intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte”.

Inoltre, con specifico riferimento al tema dell’autorizzazione sismica di cui all’art. 94 del TUE, che ne prevede l’obbligo prima dell’inizio dei lavori nelle località sismiche ad eccezione di quelle a bassa sismicità, il Giudice delle leggi, fin dalla sentenza n. 182 del 2006, ha ritenuto che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all’indicata disposizione trae il proprio fondamento dall’intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che



fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» e, successivamente, nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010), ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

Alla luce delle suesposte argomentazioni, voglia pertanto codesta ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 7 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, pubblicata nel BUR n. 51 del 9 giugno 2015, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1911, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche).»».

*P.Q.M.*

*Alla luce di quanto sopra esposto e dedotto, si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 7 della legge regionale dell'Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, pubblicata nel BUR n. 51 del 9 giugno 2015, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1911, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)».*

*Si deposita determinazione del 24 luglio 2015 della Presidenza del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso, nonché l'allegata relazione della P.C.M.*

Roma, 30 luglio 2015

*L'Avvocato dello Stato: GRASSO*

15C00304

**N. 81**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2015  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che le ATER programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso: a) nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico, anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; b) la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 47, comma secondo, e 117, comma terzo, lett. m).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che i Comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti possono utilizzare i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi e che il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10, art. 5, comma 5.
- Costituzione, artt. 47, comma secondo, e 117, comma secondo, lett. m).



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587 per il ricevimento degli atti, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Contro La Regione Abruzzo (CF 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, P.zza S. Giusta Palazzo Centi - L'Aquila - cap. 67100.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 10/2015 del 21 maggio 2015, pubblicata sul B.U.R. Regione Abruzzo n. 6 del 3 giugno 2015, avente ad oggetto «Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica», in particolare l'art. 5, commi 3 e 5 della L.R. n. 10/2015, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 17 luglio 2015.

La legge regionale in esame, che detta norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, è illegittima da un punto di vista costituzionale, avendo statuito in materia di legislazione esclusiva statale, relativamente alle disposizioni contenute nell'articolo 5, commi 3 e 5, per i motivi di seguito specificati.

*Illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5 L.R. n. 10/2015, per contrasto con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo, 2014, n. 47, convertito con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, recante «Misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico», per violazione degli artt. 47 e 117, comma secondo, lett. m) Cost.*

L'articolo 5, che reca disposizioni in ordine alla gestione e reimpiego dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, prevede, ai commi 3 e 5:

«3. Le ATER programmano l'utilizzo dei proventi entro l'esercizio finanziario successivo all'incasso:

a. nella misura minima dell'80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all'incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge;

b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci.»

«5. I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica.»

Le disposizioni sopra specificate prevedono rispettivamente che le ATER debbono programmare l'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di ERP, sia pur in quota parte (nella misura massima del 20 per cento), “per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci” e, per i Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti, l'obbligo di utilizzare “prioritariamente” i predetti proventi per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi e, contestualmente, la mera facoltà di destinare il 20 per cento dei predetti proventi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di ERP.

Queste disposizioni non sono in linea con le norme introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, recante «Misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico».

Infatti, detta norma statale, nel modificare l'articolo 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto che «Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

La disposizione statale, venendo ad incidere sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, è espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione come ripetutamente chiarito dalla Corte costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 121 del 2010).

In particolare, codesta Ecc.ma Corte ha chiarito, con questa decisione che : .1. — Lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Questa Corte ha già precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., «si estende su tre livelli normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione — che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai



sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. — si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 94 del 2007).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativa, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio». L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo. D'altra parte, questa Corte ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate» (sentenza n. 166 del 2008).”.

È interessante anche osservare come, nel giudizio deciso con la sentenza n. 121/2010, codesta Ecc.ma Corte, nel ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Regione, ha precisato che: 7. — Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

La disposizione citata elenca i destinatari degli interventi da realizzare con il piano nazionale di edilizia abitativa, individuando nelle fasce più svantaggiate della popolazione i soggetti beneficiari del piano stesso: *a*) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; *b*) giovani coppie a basso reddito; *c*) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; *d*) studenti fuori sede; *e*) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; *f*) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); *g*) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

A tale proposito, si deve ricordare quanto questa Corte ha precisato, ai fini della individuazione dei limiti, nella materia *de qua*, della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n. 166 del 2008).

La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo “livello minimo”, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari.

Le norme regionali impugnate dinanzi a codesta Ecc.ma Corte costituzionale prevedono da un lato, l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi, nel senso sopra specificato.

Queste disposizioni invadono la potestà legislativa esclusiva statale nella materia “livelli essenziali delle prestazioni”, violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.

In particolare, esse sono in contrasto con le disposizioni statali citate, che devono ritenersi principi fondamentali delle materie “coordinamento della finanza pubblica” e “governo del territorio”, e violano pertanto l'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Per questi motivi, si chiede l'annullamento — sotto i vari profili sopra evidenziati dell'art. 5, commi 3 e 5 della L.R. n. 10/2015, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.



*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 5, commi 3 e 5 della Legge della Regione Abruzzo n.10/2015, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 17 luglio 2015.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 17 luglio 2015;
2. copia della Legge regionale impugnata;

*Con ogni salvezza.*

Roma, 29 luglio 2015

*L'Avvocato dello Stato: RAGO*

15C00312

**n. 10**

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 31 agosto 2015  
(della Regione Veneto)*

**Corte dei conti - Deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto con cui si è esercitato il controllo sul rendimento del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1 gennaio 2015 - 13 marzo 2015, di chiusura della legislatura all'epoca in corso, conclusasi con le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale tenutesi nel mese di maggio 2015 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato - Denunciato esercizio del potere di controllo su singole voci di spesa sulla base di criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge - Carenza 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 allo stesso e ai gruppi consiliari - Violazione dell'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa e contabile delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, di adottare la delibera impugnata in via principale nonché gli atti presupposti, ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 251/2015 e quelli che verranno, eventualmente, adottati *medio tempore*.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto del 25 giugno 2015, n. 312.
- 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.

Ricorso 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. 1085 del 18/08/2015 (doc. 3), rappresentata e difesa, come da procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K, pec: ezio.zanon@venezia.pecavvocati.it, telefax 041.2794912) 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 (c.f.: 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. 312/2015 della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, depositata il 25/06/2015;

b) le delibere presupposte (in particolare, ove occorra, la deliberazione n. 251/FRG del 20 maggio 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 le qui gravate delibere 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 (*cf.* 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 in principalità (n. 312/2015), nonché gli atti presupposti (ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 251/2015) e quelli che eventualmente saranno adottati, *medio tempore*, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38, l. 11 marzo 1953, n. 87.

#### FATTO

1. Il presente giudizio costituisce l'ennesimo 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 (*cf.* sent. n. 39/2014), sia in sede di conflitto di attribuzione (*cf.* sent. n. 130/2014).

Analoga iniziativa ha assunto la medesima Sezione di controllo sulla rendicontazione dei gruppi consiliari regionali riferita all'anno 2013; la Regione Veneto è stata così nuovamente costretta a gravare la relativa delibera (la n. 269 del 09/04/2014), oltre che dinnanzi al giudice amministrativo, anche dinnanzi a Codesta Corte, instaurando il giudizio attualmente pendente sub n.r.g. 6/2014.

Similmente è avvenuto con riguardo all'anno 2014. La Regione Veneto ha gravato la relativa delibera (la n. 227 depositata il 22/04/2015) sia dinnanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione (rimanendo iscritto al n. 483/SR/EL) sia dinnanzi a Codesta Corte.

Con la qui gravata deliberazione n. 312 del 24 giugno 2015 (doc. 1), la Sezione regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei conti contesta la regolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1° gennaio 2015 - 13 marzo 2015, data nella quale il gruppo medesimo è stato sciolto. Come si chiarisce nell'atto gravato, "si tratta del rendiconto di chiusura della legislatura all'epoca in corso, conclusasi con le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale tenutesi lo scorso maggio 2015" (v. p. 4 doc. 1). L'asserita irregolarità è per un importo di € 3.221,45 (sic!).

2. Come noto, 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 d.p.c.m. 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 (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 d.p.c.m. — ai fini che qui interessano — definisce il modello di rendiconto annuale dei gruppi consiliari (*cf.* 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. 9281 dell'11 maggio 2015, il Presidente della Regione Veneto trasmetteva il rendiconto del gruppo misto, appunto, per il periodo 01.01.2015/13.03.2015, anteriore al suo scioglimento, redatto secondo il modello di rendiconto definito dall'allegato B del d.p.c.m. e munito della prescritta documentazione contabile.

La Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 251/2015/FRG di data 20 maggio 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 (v. doc. 2).

Il gruppo misto, pertanto, presentava tempestivamente le proprie osservazioni e la relativa documentazione (v. doc. 4), con ciò adempiendo puntualmente alle richieste di integrazione istruttoria formulate dalla Corte e provvedendo così, qualora ve ne fosse stato ulteriormente bisogno, a giustificare le spese sostenute.

In particolare, come richiesto dalla Sezione, il medesimo gruppo:

riscontrava l'inesistenza di provvedimenti da parte del Consiglio regionale di presa d'atto della cessazione del gruppo, allegando copia della comunicazione della cessazione dello stesso da parte del Presidente del Consiglio regionale;

produceva la dichiarazione del Presidente *pro tempore* del gruppo attestante l'inesistenza di debiti residui; allegava la ricevuta di consegna dei beni durevoli intestati al gruppo alla chiusura dell'esercizio;

forniva tutte le informazioni richieste sul rapporto di collaborazione instaurato con la sig.ra Scantamburlo; depositava copie delle fatture richieste (v. doc. 4).

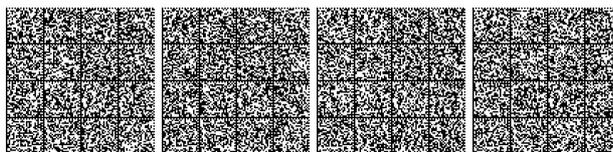
Cionondimeno la Sezione di controllo concludeva per l'irregolare rendicontazione degli importi.

Alla luce del quadro normativo e fattuale sin qui delineato, il Consiglio regionale del Veneto promuove 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. 174/2012 — delle proprie prerogative regionali, dell'autonomia politica propria e dei propri organi, nonché della propria autonomia contabile e di spesa per i seguenti motivi di

## DIRITTO

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

Nella delibera gravata in principalità viene espressamente dichiarato che “nell'esame di detto rendiconto [i.e. quello presentato dal gruppo misto], la Sezione, oltre ad attenersi alle metodologie, parametri e criteri già enunciati nelle proprie deliberazioni n. 269/204/FRG e 147/2015/FRG [*rectius*: 227/2015] da intendersi qui integralmente richiamate, ha verificato l'avvenuto adempimento degli obblighi ulteriori a cui sono tenuti i gruppi consiliari all'atto della loro cessazione ed in particolare degli obblighi restitutori di beni durevoli ricevuti in consegna nonché di eventuali obblighi restitutori derivanti dalla sussistenza di residui ovvero dall'avvenuto accertamento della irregolare rendicontazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 11 e 12, del d.l. 174/2012 conv. nella legge 123/2012” (v. p. 5 doc. 1).



Specularmente il sottoscritto patrocinio si vede costretto, per un verso, a ribadire, a sua, volta tutte le eccezioni e i rilievi già formulati avverso le citate delibere nn. 269/2015 (doc. 5) e 227/2015 (doc. 6), qui rinnovate *per relationem* e da ritenersi, invece, palesemente illegittime ed incompatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio regionale ed alle sue necessarie articolazioni; per l'altro, a replicare rispetto all'improvvida pretesa della Sezione di verificare la sussistenza dell'obbligo restitutorio relativamente a somme la cui irregolarità non è stata ancora accertata in via definitiva, essendo il medesimo accertamento *sub iudice* ed essendo stata, *medio tempore*, sospesa l'efficacia degli atti sui quali vorrebbe fondare la restituzione stessa: ad ulteriore dimostrazione di una condotta compiuta in palese spregio del sistema delle competenze e della divisione dei poteri stabiliti in Costituzione.

Anzitutto, dunque, considerato che la questione in oggetto non è nuova, ci si permette di rammentare i punti fermi fissati da codesto Collegio 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. 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 consegua alla decadenza, anziché all'omessa regolarizzazione.

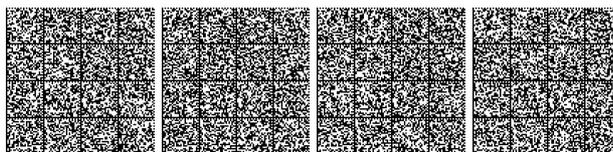
In particolare, la suddetta decisione precisa che “l'impugnato comma XI introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né 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” (*cfi*: sent. n. 39/2014).

Nella 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, negli accertamenti pregressi e nel caso di specie, grossolanamente disattesi.

C'è, infine, prima di entrare in *medias res*, un'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' (*cf.* 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 delle delibere gravate 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 (*cf.* 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 l. 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, sul rendiconto del gruppo misto relativo al periodo 01/01/2015-13/03/2015 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, richiamando e facendo proprie le precedenti delibere nn. 269/2014 e 147/2015 (*rectius* 227/2015: v. p. 5 e p. 12 delibera 312/2015), applica criteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli deliberati in sede di Conferenza permanente Stato Regioni, esige una documentazione ivi non richiesta, perché, in definitiva, esercita 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 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 (e con quelle richiamate *per relationem* a supporto dell'onere motivazionale), 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 d.p.c.m.. 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 e p. 7 delibera n. 269/2014).



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 esorbitanti rispetto a quelle consentite *ex lege*), ha violato l'autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione Veneto (ed in particolare al Consiglio regionale e ai suoi gruppi) e delle prerogative proprie della funzione istituzionale del Consiglio.

In particolare, la Sezione Regionale di controllo, per ritenere regolare le spese del gruppo misto, ha, *in limine*, indicato (e conseguentemente applicato) una serie di criteri di giudizio affermando di averli “ricavati dal d.p.c.m. 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. 24 delibera n. 269/2014 e 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 Sezione di controllo dichiara espressamente l'insoddisfazione rispetto al modello di rendiconto elaborato in sede di Conferenza Stato Regioni e poi trasfuso nel d.p.c.m. del 2012, arrivando ad affermare, da un lato, che “la corretta rilevazione dei fatti di gestione, cui, per espresse volontà del legislatore, sono finalizzate le prescrizioni poste dalle richiamate linee guida, non può che avvenire attraverso la, pure prevista, regolare — nel senso di sistematica ed ordinata — tenuta della contabilità in corso di esercizio, non potendo ipotizzarsi che, a tal fine, sia sufficiente l'osservanza dello schema di rendiconto e la raccolta e conservazione della documentazione attestante le spese sostenute” (p. 22 delibera n. 269/2014); dall'altro, 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” (*cf.* p. 18 delibera n. 227/2015 e p. 18 delibera n. 269/2014).

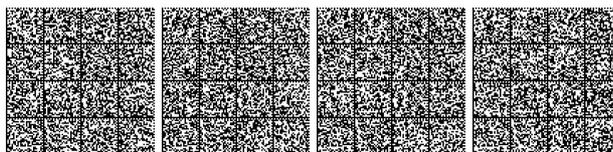
Similmente, anche con riguardo alla documentazione richiesta, la Sezione di controllo, non si è attenuta ai confini posti dagli artt. 2 e 3 delle linee guida, ma ha introdotto inediti adempimenti documentali, dopo aver sottolineato “preliminarmente, che in linea generale la documentazione a supporto 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” (*cf.* doc. pp. 18-19 delibera n. 269/2014).

E così, stando alle delibere nn. 269/2014 e 227/2015, alle quali la delibera qui gravata “integralmente” rinvia (v. p. 5 doc. 1):

le spese sostenute per collaborazioni professionali sono state ritenute regolari in quanto “ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni”: 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 (*cf.* pp. 20-21 delibera n. 227/2015 e pp. 25-26 delibera n. 269/2014);

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 delibera n. 227/2015 e p. 27 delibera n. 269/2014);

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 nè tra le finalità istituzionali, tipizzate (dal d.p.c.m.)” (cfr. pp. 22-23 delibera n. 227/2015 e p. 28 delibera n. 269/2014);

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 delibera n. 227/2015 e p. 29 delibera n. 269/2014);

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 delibera n. 227/2015 e p. 30 delibera n. 269/2014);

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 delibera n. 227/2015 e p. 32 delibera n. 269/2014);

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 delibera n. 227/2015 e p. 33 delibera n. 269/2014).

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 codesta Corte (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. Puntualmente 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 de 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 deve risolversi, 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. Ciò, lo si ribadisce, indipendentemente dall'esito (favorevole o sfavorevole) del controllo che ne è derivato.

2.2. Ingerenza del controllo in concreto esercitato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto sul rendiconto del gruppo misto relativo al periodo 01/01/2015 - 13/03/2015 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 Sezione di controllo 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 essa non può esigere documentazione contabile ulteriore o diversa da quella prescritta dalle linee guida (*cfi*: art. 3 d.p.c.m. 21 dicembre 2012); ma l'illegittimità (sul piano costituzionale) dell'accertamento compiuto dalla medesima Sezione 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" (*cfi*: la sentenza n. 110 del 1970)".

La fondatezza della doglianza è resa palese dalla semplice lettura delle contestazioni che la Sezione ha sollevato sul rendiconto predisposto dal gruppo misto. Due sono, in particolare, i profili di pretesa irregolarità.

Sotto un primo aspetto, la Sezione di controllo rileva la mancata restituzione delle somme (in tesi avversata) non regolarmente rendicontate afferenti agli esercizi 2013 e 2014. Sostiene — quanto al 2013 — che "all'esigibilità ed effettività di siffatto obbligo non osta l'intervenuta impugnazione dinanzi al TAR Veneto, da parte dei Gruppi consiliari,



compreso il gruppo misto” della deliberazione n. 269/2014/FRG, con contestuale istanza cautelare di sospensione da parte di tutti i ricorrenti”, ritenendo che l’ordinanza cautelare di accoglimento emesse in quella sede si limiti a sospendere l’efficacia della deliberazione con cui l’Ufficio di Presidenza ha dato incarico al Dirigente Capo del servizio affari generali di predisporre una proposta di piano di rientro, senza estendersi alla delibera della Sezione di controllo; “deliberazione che, non essendo stata oggetto di alcun pronunciamento da parte del Tar, deve ritenersi a tutt’oggi, pienamente efficace, anche sotto il profilo della perduranza dell’obbligo restitutorio” (v. pp. 6-10 delibera n. 312/2015).

Analoga considerazione viene fatta dalla Sezione con riguardo al 2014, sull’assunto che la deliberazione n. 227/2015/FRG, “pure oggetto di impugnazione, anche se dinanzi alle SS.RR. in speciale composizione della Corte dei conti, del pari non sospesa ... (deve considerarsi) dunque, pienamente efficace” (p. 10 delibera n. 312/2015).

Conclude la Sezione che, in forza di tale (pretesa) efficacia delle deliberazioni, il gruppo misto avrebbe dovuto “dare evidenza dell’obbligo restitutorio”, relativamente ai rendiconti 2013/2014, nel rendiconto gennaio - marzo 2015, ancorché riconosca che “dall’esame dei rendiconti dei gruppi consiliari, così come quello del gruppo Misto, emergono risultati finali di cassa (esercizio 2014) che appaiono cipienti ai fini dell’obbligo restitutorio di cui si è detto” (p. 11 delibera n. 312/2015).

Sotto un secondo profilo (quello “delle singole spese rendicontate” dal gruppo misto: *cf.* p. 11 delibera n. 312/2015), poi, la Sezione contesta “spese per il personale” (voci U1 e U2 allegato B d.p.c.m. 21 dicembre 2012) e “spese di comunicazione, anche web” (voce U5) per una somma complessiva di euro 3.221,45.

2.2.1 Le contestazioni in merito all’asserito mancato adempimento restitutorio relativamente alle annualità 2013 e 2014.

In primo luogo, si osserva che le contestazioni mosse dalla Sezione regionale di controllo in merito al mancato adempimento dell’obbligo restitutorio relativamente alle annualità 2013 e 2014 da parte del gruppo misto (*cf.* da pag. 6 a pag. 11 del provvedimento impugnato) violano il giudicato, seppure cautelare, del giudice amministrativo, così compromettendo ed interferendo con l’autonomia costituzionale e statutaria del gruppo.

Invero, con specifico riferimento all’anno 2013, si deve ricordare che il gruppo misto, unitamente a tutti gli altri gruppi del Consiglio regionale del Veneto, aveva impugnato dinanzi al TAR Veneto (non essendovi, al tempo, alcuna norma che attribuiva le controversie in questione ad una specifica autorità giurisdizionale) la delibera 269/2014/FRG, formulando contestuale istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

In quella sede tutti i gruppi consiliari, al fine di avvalorare ulteriormente il profilo del danno ai fini cautelari (già esistente *in re ipsa*, considerate le conseguenze restitutorie ex art. 7, comma XI, del D.L. 174/2012), avevano rilevato che l’Ufficio di Presidenza aveva già deliberato di incaricare il dirigente capo del Servizio di affari generali di predisporre una proposta di piano di rientro ex art. 4, II comma, L.R. 28/2013, disponendo tuttavia di “attendere l’esito delle decisioni che saranno assunte dai competenti organi giurisdizionali in merito alle richieste di sospensiva proposte, prima di procedere al recupero delle somme asseritamente irregolarmente rendicontate”.

Il TAR ha accolto la richiesta cautelare (anche del gruppo misto), riconoscendo che “sussistono i presupposti per la sospensione, in accoglimento della domanda di misure cautelari, dei provvedimenti —conseguenti alla dichiarazione di non regolarità dei rendiconti da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti — emanati dalla Regione preordinati alla predisposizione del piano di rientro ex art. 4, II comma, della L.R. 28/2013” (v. doc. 7).

Ora, non vi è alcun dubbio che tale pronuncia del TAR Veneto ha fatto venir meno, fino alla decisione di merito, qualsiasi obbligo restitutorio da parte dei gruppi consiliari (e del gruppo misto, in particolare), avendo per l’appunto espressamente sospeso i “provvedimenti conseguenti alla dichiarazione di non regolarità dei rendiconti da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti” (v. doc. 7).

E non è dubbio, al di là di ogni causidica argomentazione, che da tale pronuncia consegue la sospensione degli effetti non solo della deliberazione (n. 34 del 20 maggio u.s.) con cui l’Ufficio di Presidenza aveva decretato di incaricare il dirigente capo del Servizio di affari generali di predisporre una proposta di piano di rientro, ma anche dello stesso presupposto di tale deliberazione, vale a dire l’obbligo restitutorio “conseguente” alla delibera 269/2014/FRG della Sezione regionale di controllo.

La conclusione è, ove ve ne fosse bisogno, avvalorata anche dalla lettura sistematica dell’ordinanza *de qua*, la quale pronuncia “vista la domanda di sospensione dell’esecuzione del provvedimento impugnato” (i.e. la delibera n. 269/2014, appunto), non ritenendo il collegio che “il ricorso sia privo di elementi di fondatezza”, considerato “che appare evidente il danno grave ed irreparabile” (v. doc. 7) e “in accoglimento della domanda di misure cautelari”: tutto ciò in relazione al ben noto principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato (ex art. 112 c.p.c., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno operato dall’art. 39 c.p.a.).



Del resto, non è proprio dato di comprendere quale effetto utile avrebbe avuto l'ordinanza cautelare del TAR se non avesse avuto quello specifico (richiesto) di sospendere l'obbligo di restituzione.

Se dunque nessun obbligo restitutorio vi era in capo ai gruppi consiliari relativamente all'annualità 2013, nessuna contestazione *eiusdem generis* poteva essere mossa al gruppo misto.

Analoghe considerazioni devono essere fatte con riguardo all'annualità 2014, giacché tutti i gruppi consiliari, ivi compreso il gruppo misto, avevano impugnato avanti le sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, la delibera n. 227/2015/FRG.

A tale proposito basterà semplicemente ricordare che dall'impugnazione deriva un effetto sospensivo *ex lege* dell'atto gravato: infatti, l'art. 243 quater, V comma, d.lgs. n. 267/2000 prevede che “fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese”.

È chiaro dunque che se sono sospese le procedure esecutive di recupero sospeso anche qualsiasi obbligo di carattere restitutorio.

Da ciò consegue, concludendo, che nessuna contestazione poteva (e può) essere mossa al gruppo misto in ordine alla mancata restituzione delle somme asseritamente irregolari, poiché, diversamente da quanto opinato, le iniziative giudiziarie promosse contro le delibere di controllo hanno avuto l'effetto, o per pronuncia cautelare del giudice o per previsione normativa operante automaticamente, di sospendere l'obbligo restitutorio ad esse conseguente.

2.2.2 Le contestazioni in merito alle spese per il personale (voci U1 e U2) e alle spese di comunicazione (voce U5).

Anche la contestazione relativa alle spese per la collaborazione intercorsa con la sig.ra Elena Scantamburlo dimostra come la Sezione di Controllo abbia, in concreto, travalicato i poteri di verifica che la legge, in astratto, le conferisce.

Dà atto la stessa Sezione di controllo di come l'art. 53 della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53, consenta ai gruppi consiliari di attivare autonomamente rapporti di lavoro nelle tipologie contrattuali coordinate e continuative, a progetto ed occasionali.

Ebbene, il rapporto instaurato con la sig.ra Elena Scantamburlo era certamente una collaborazione coordinata e continuativa (tanto che in relazione alle prestazioni stesse il gruppo ha regolarmente versato gli oneri contributivi), ma a prestazione “occasionale”. Come previsto dall'art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, si intendono per occasionali “i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ... salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare non sia superiore a 5 mila euro”: diversamente trovano applicazione le disposizioni sulla necessità del progetto di cui al primo comma del medesimo art. 61.

Pur avendo avuto il contratto di collaborazione della sig.ra Scantamburlo una durata complessiva decorrente dal 1° dicembre 2014 al 13 marzo 2015 (data di cessazione del gruppo misto), la medesima, per tutta la durata del rapporto, ha prestato la sua attività per soli due giorni la settimana e precisamente nei giorni di lunedì e martedì di ogni settimana, con esclusione del periodo dal 20 dicembre 2014 al 6 gennaio 2015: come dimostrato in atti, infatti, la sig.ra Scantamburlo è un'insegnante di lettere nella scuola media statale, che, proprio per questa ragione, non avrebbe potuto, neppure volendolo, prestare la sua collaborazione per più di due giorni la settimana.

In conclusione, dunque, 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 fattuale e normativo di riferimento senza alcuna cognizione di causa, fino a rilevare la carenza “di uno specifico progetto” che, nel caso di specie, per legge, non era affatto prescritto.

Da qui la perfetta regolarità delle spese per la collaborazione *de qua* e delle conseguenti ritenute fiscali (voci U1 e U2 del rendiconto).

Quanto alle “spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web”, la Sezione rileva che “l'acquisto del servizio di abbonamento per l'invio di newsletter del cons. Diego Bottacin (presidente p.t. del gruppo misto) il cui nominativo è associato al simbolo ‘Verso Nord - Un'Italia più vicina all'Europa’ (è) senza alcun riferimento all'attività istituzionale del gruppo”, mentre tali spese “possono essere ritenute regolari solo laddove la documentazione a supporto, anche a seguito di adempimento istruttorio, ne comprovi l'inerenza alla specifica attività istituzionale del gruppo” (p. 3 Allegato 1 alla delibera n. 312/2015).

In senso opposto, va evidenziato, da un lato, che le spese per la comunicazione del gruppo consiliare misto devono tener conto della particolare composizione eterogenea del gruppo medesimo, il quale accoglie soggetti di diversa appartenenza politica; dall'altro lato, che il regolamento del Consiglio regionale sancisce la piena autonomia in tal senso del singolo consigliere.



In particolare, l'articolo 24 del regolamento prevede che "ai fini dell'attuazione delle disposizioni aventi per oggetto la composizione delle commissioni consiliari e di tutte le disposizioni che prevedono il rispetto della proporzione tra maggioranza e minoranza, i consiglieri iscritti al gruppo misto dichiarano al Presidente del Consiglio la propria appartenenza alla maggioranza o alle minoranze. I consiglieri appartenenti al gruppo misto possono chiedere all'Ufficio di presidenza del Consiglio di formare componenti politiche in seno al gruppo, senza che ciò comporti oneri organizzativi e finanziari aggiuntivi. Ai consiglieri per ciascuna componente politica del gruppo misto è riconosciuta la facoltà di intervenire a titolo individuale, per non più di cinque minuti, nei dibattiti consiliari, nei casi in cui le disposizioni del presente Regolamento prevedano l'intervento del solo presidente di gruppo o di un solo consigliere per gruppo".

Alla luce di tale disciplina e della natura del gruppo misto, è evidente l'inerenza della newsletter inopinatamente contestata con l'attività istituzionale del gruppo medesimo, essendo associata ad un simbolo ("verso Nord, un'Italia più vicina all'Europa"), sicuramente riferibile alla pluralità delle "anime politiche" presenti nel gruppo stesso (come emerge chiaramente dalla documentazione prodotta sub doc. 8).

D'altra parte, è chiaro che il criterio di inerenza, come inteso e applicato in concreto dalla Sezione di controllo, 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.

Per tutte le suesposte ragioni, la condotta 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 (e, fra essi, al gruppo misto).

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

*P. Q. M.*

*Si chiede a codesta Ecc.ma Corte che:*

*1) dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto adottare le qui gravate delibere 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 l. 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 in principalità (n. 312/15), nonché gli atti presupposti (ivi inclusa, ove occorra, la delibera n. 251/2015) e quelli che eventualmente saranno adottati, medio tempore, in conseguenza ad essi, in applicazione degli artt. 41 e 38, l. 11 marzo 1953, n. 87.*

*Si producono i seguenti documenti:*

*1) delibera n. 312/2015 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, depositata il 25 giugno 2015;*

*2) delibera n. 251 /FRG del 20 maggio 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. 1085 del 18 agosto 2015;*

*4) osservazioni e la relativa documentazione prodotte dal gruppo misto il 10 giugno 2015;*

*5) delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 269/2015;*

*6) delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 227/2015; .*



7) *ordinanza TAR Veneto n. 426/2014*;

8) *documentazione sul simbolo "Verso Nord, un'Italia più vicina all'Europa"*.

Padova-Venezia-Roma, 14 agosto 2015

*avv.:* EZIO ZANON

*avv. prof.:* MARIO BERTOLISSI

*avv. prof.:* VITTORIO DOMENICHELLI

*avv.:* FRANCESCO ROSSI

*avv.:* LUIGI MANZI

15C00315

N. 206

*Ordinanza del 28 maggio 2015 del G.I.P. del Tribunale di Nola  
nel procedimento penale a carico di F. M.*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva - Ipotesi di perdita di efficacia dell'ordinanza che dispone la misura - Previsione della sua non reiterabilità, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate - Violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di indipendenza del giudice.**

- Codice di procedura penale, art. 309, comma 10, come sostituito dall'art. 11, comma 5, della legge 16 aprile 2015, n. 47.
- Costituzione, artt. 3, 101, comma secondo, e 104, primo comma.

IL TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale (artt. 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87).

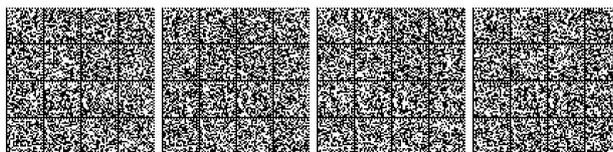
Il giudice per le indagini preliminari, Giuseppe Sepe, letta la richiesta del p.m. sede di rinnovazione dell'ordinanza di applicazione della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla p.o. per il reato di cui agli artt. 81, 612-*bis* c.p., nei confronti di M. F., nato a ....., residente in ....., via .....,

Indagato dei reati di cui agli artt. 612-*bis*, comma 1 e 2, 609-*bis* comma 1 e 3, c.p. (cf. richiesta del p.m., che qui si ha per richiamata ed allegata);

PREMESSA

In data 7 maggio 2015 questo g.i.p. emetteva nei confronti dell'indagato la misura coercitiva del «divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa», eseguita in data 8 maggio del 2015, poi successivamente dichiarata inefficace a decorrere dalle ore 24,00 del 25 maggio 2015 dal Tribunale di riesame di Napoli, con ordinanza del 22 maggio 2015, per omesso avviso dell'udienza all'indagato a seguito del mancato perfezionamento del procedimento di notificazione dell'avviso.

In data 23 maggio 2015 il p.m. richiedeva la riemissione della misura cautelare per i reati indicati in rubrica.



Sinora era consolidato il principio per il quale l'inefficacia dell'ordinanza che dispone la misura cautelare, determinata dall'inosservanza dei termini stabiliti dall'art. 309 per la fase del riesame, non costituisce preclusione alla reiterazione del provvedimento coercitivo (Sez. U, n. 11 del 1° luglio 1992, Rv. 191182).

Infatti la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha posto in evidenza come, in caso di decadenza della misura per superamento dei termini di cui all'art. 309 c.p.p., comma 10, la reiterazione della stessa, ancorché adottata prima ancora che sia stato posto in esecuzione il provvedimento di liberazione conseguente alla perdita di efficacia della precedente ordinanza, deve ritenersi legittima, poiché la regola della preclusione processuale, in forza del principio del *ne bis in idem*, opera solo quando il provvedimento sia stato annullato in conseguenza di un riesame nel merito e non quando la inefficacia della misura è conseguenza di vizi puramente formali, salva l'ipotesi di cui all'art. 302 c.p.p., comma 1, che prevede la possibilità di disporre una nuova misura «previo interrogatorio», da intendersi effettuato in stato di libertà (Sez. Un., Sentenza n. 11 del 1° luglio 1992 Cc. (dep. 10 settembre 1992) Rv. 191182-3; n. 340 del 1994 Rv. 197420, n. 1907 del 2000 Rv. 216882; n. 35931 del 15 luglio 2010, Rv. 248417 e successive conformi).

#### LA QUESTIONE

La novella di cui alla legge 16 aprile 2015, n. 47, ha modificato l'art. 309, comma 10 c.p.p. prevedendo che: «Se la trasmissione degli atti non avviene nei termini di cui al comma 5 o se la decisione sulla richiesta di riesame o il deposito dell'ordinanza del tribunale in cancelleria non intervengono nei termini prescritti, l'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde efficacia e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non può essere rinnovata [...]».

La disposizione citata impone pertanto di valutare, ai fini della reiterazione della misura cautelare, l'esistenza di «eccezionali esigenze cautelari» che giustificano e rendano necessaria la rinnovazione del titolo.

Al riguardo, va in primo luogo evidenziato che la categoria delle «eccezionali esigenze cautelari» è prevista dal vigente codice di rito per legittimare l'adozione della misura cautelare della «custodia in carcere» in situazioni, del tutto particolari, ricollegabili a condizioni soggettive dell'indagato, ritenute ostacolo all'applicazione dell'estrema misura privativa della libertà personale (donna incinta, madre di prole di età inferiore a sei anni con lei convivente, persona che ha superato i settanta anni di età, o che sia affetta da gravi patologie incompatibili con il regime carcerario ex art. 275, commi 4, 4-bis, 4-ter c.p.p., ovvero in caso di soggetti tossicodipendenti ex art. 89, d.P.R. n. 309/1990).

Ai sensi del citato art. 309, comma 10 c.p.p., viceversa, le «eccezionali esigenze cautelari» vengono in rilievo non già quale condizione per reiterare la sola misura cautelare della custodia in carcere (come nelle ipotesi sopra esaminate) bensì per legittimare la rinnovazione di qualsiasi misura cautelare coercitiva, con l'evidente corollario di determinare, senza ragionevolezza, una sostanziale area di immunità (cautelare) in favore di soggetti (destinatari di misure diverse da quella della custodia in carcere) nei cui confronti la procedura del riesame non si sia potuta completare entro il termine previsto.

È infatti evidente che la scelta applicativa di una misura coercitiva meno afflittiva di quella carceraria, in omaggio al principio di gradualità, è sintomatica dell'assenza di esigenze cautelari «eccezionali», dovendosi viceversa presumere che l'individuazione di esigenze di tipo «eccezionale» condurrebbe l'interprete a prescegliere, nell'ambito del ventaglio di misure cautelari di cui agli artt. 275 e ss. del codice di rito, la più grave forma di limitazione della libertà personale, ossia la misura della custodia in carcere.

Ciò comporta che il requisito ulteriore introdotto dalla citata novella finisce per neutralizzare — o comunque per restringere eccessivamente — la possibilità di dare luogo a reiterazioni di titoli cautelari nei confronti di persone già destinatarie di ordinanze applicative di misure cautelari diverse e meno afflittive rispetto a quella della custodia in carcere, poi caducate, senza che ciò trovi giustificazione nel quadro di un ragionevole bilanciamento delle esigenze di tutela sociale con quelle di garanzie individuali, sacrificando di fatto le prime alle seconde in modo del tutto illogico.

Infatti la circostanza che, per ragioni formali (nel caso di specie il difettoso procedimento di notificazione), l'udienza di riesame non sia stata tempestivamente celebrata e che, pertanto, la misura cautelare applicata all'indagato abbia perso efficacia per mancato rispetto del termine perentorio stabilito dall'art. 309, comma 9 c.p.p. (dieci giorni dalla trasmissione degli atti), non ha alcuna attinenza con il piano delle esigenze cautelari, nel senso che non si coglie la ragione per cui collegare l'eventuale rinnovazione del titolo alla sussistenza di esigenze cautelari di rango «eccezionale», specificamente motivate.

Si vuole, infatti, sostenere che il diritto dell'indagato al controllo giurisdizionale in tempi certi (e rapidi) sulla legittimità della misura cautelare (diritto rinveniente il suo fondamento anche in fonti sovranazionali: *cf.* Convenzione



per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, art. 5, par. 4, per cui ogni persona privata della libertà personale ha il diritto di esigere che il tribunale adito «decida in breve tempo sulla legittimità della sua detenzione») è garantito — e pienamente — dalla sanzione di inefficacia conseguente alla mancata assunzione della decisione nei tempi prescritti.

Va, infatti, considerato che la caducazione del titolo cautelare in conseguenza della mancata osservanza del breve termine perentorio imposto per la conclusione del procedimento di riesame è sanzione che colpisce unicamente l'atto già emesso (che resta vanificato nei suoi effetti) sol perché non è stato riesaminato in tempo utile da parte dell'organo competente.

Assoggettare, viceversa, ad un ulteriore più stringente parametro selettivo la possibilità di reiterare il medesimo titolo, a fronte di un compendio indiziario e cautelare che si presume del tutto immutato (e dunque suscettibile di soddisfare i parametri stabiliti dagli artt. 273 e ss. c.p.p.) appare il frutto di una scelta, va ribadito, del tutto irragionevole e non rispettosa dell'equilibrio raggiunto nell'assetto del codice di rito tra la tutela della collettività, da un lato, e le esigenze di rispetto della libertà personale, dall'altro.

Infatti l'aggravamento delle condizioni legittimanti la rinnovazione del titolo cautelare non risulta giustificato dall'eventuale esistenza (provata o presunta) di elementi nuovi, attinenti al quadro probatorio o ai *pericula libertatis*, capaci di incidere, favorevolmente per l'indagato, sulla prognosi cautelate, di modo che la pretesa di esigenze cautelari di maggior spessore possa fungere da contrappeso rispetto ad una presunzione di attenuazione dell'intensità delle esigenze stesse.

Appare, dunque, evidente che la disposizione di cui è domandata la declaratoria di illegittimità costituzionale va a rompere l'equilibrio risultante da un complesso di norme che, «pur riconoscendo l'insopprimibile esigenza di salvaguardare la libertà dell'indagato e dell'imputato in funzione della quale ha fissato nell'art. 303 c.p.p. i termini di durata delle misure cautelati ed ha stabilito nell'art. 280 c.p.p. i limiti qualitativi e quantitativi di pena nel cui ambito può ammettersi la compressione di tale bene primario, ha più volte privilegiato le esigenze di tutela collettiva su quella individuale ammettendo nell'art. 305 c.p.p. la possibilità di proroga della custodia cautelare e nell'art. 307, comma 2, lettere a e b, c.p.p. il ripristino della custodia in carcere, pur in presenza di termini di custodia già scaduti, nel caso di dolosa trasgressione delle prescrizioni inerenti la misura cautelare applicata all'atto della scarcerazione per decorrenza dei termini stessi e con la sentenza di primo o di secondo grado quando ricorra l'esigenza cautelare prevista dall'art. 274, comma 1, lett. B, c.p.p. per essersi l'imputato dato alla fuga o a fronte del concreto pericolo "che egli si dia alla fuga"». (cfr. Cass. Sez. U., Sentenza n. 11 del 1992).

Ma soprattutto la disposizione di cui si domanda la declaratoria di illegittimità costituzionale finisce per riservare alla caducazione della misura cautelare in sede di riesame un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto a quello previsto dall'art. 302 c.p.p. per l'ipotesi di inefficacia conseguente all'omesso interrogatorio entro il termine previsto dall'art. 294 c.p.p. laddove l'unico requisito richiesto dalla legge ai fini della reiterazione della misura è il previo interrogatorio, alla luce del quale valutare la permanenza delle condizioni indicate negli artt. 273, 274 e 275 c.p.p., non richiedendosi, in tal caso, la motivata presenza di esigenze «eccezionali».

Così come pure nella procedura relativa al mandato di arresto europeo, con riferimento al caso di sopravvenuta inefficacia di ordinanza restrittiva della libertà personale a causa del mancato invio da parte dell'autorità richiedente degli atti previsti dall'art. 13 della legge 22 aprile 2005, n. 69, ovvero in caso di misura cautelare disposta da giudice incompetente e rinnovata ad opera di quello competente a norma dell'art. 27 c.p.p., tutti casi in cui la caducazione della misura non comporta alcun irrigidimento delle condizioni richieste per la reiterazione del titolo, a fronte di una situazione sottostante che evidentemente si presume invariata e tale da non richiedere la ricorrenza di presupposti cautelati di rango eccezionale, rimanendo affidato al prudente apprezzamento del Giudice il compito di valutare discrezionalmente la necessità di reiterare il titolo cautelare, ovvero di non reiterarlo a fronte di nuovi elementi che facciano ritenere elise le esigenze cautelari a suo tempo enucleate.

Le conseguenze irragionevolmente disparitarie della modifica legislativa sono inoltre accentuate nelle ipotesi in cui il procedimento riguardi due o più coindagati, laddove la perdita di efficacia del titolo cautelare nei confronti di taluno di essi, potrebbe comportare esiti cautelari differenziati a parità di presupposti sottostanti. A parità di esigenze, l'assenza di esigenze «eccezionali» garantirebbe l'immunità cautelare ai co-indagati nei cui confronti il titolo abbia perso efficacia, con manifesta violazione del principio di eguaglianza dettato dall'art. 3 della Costituzione.

Ancora va osservato che l'art. 309, comma 10, nuovo testo c.p.p., ridimensiona l'esercizio del potere cautelare disattendendo i principi di cui all'art. 101, comma 2, della Costituzione e all'art. 104, comma 1, della Costituzione, perché il Giudice sarebbe soggetto non solo alla legge, ma anche, come nel caso di specie, alla tempestività e regolarità del *sub*-procedimento di notificazione dell'avviso all'indagato, di fatto consegnando a soggetti estranei alla giurisdizione il potere di condizionare il fruttuoso esercizio del potere cautelare.



Si ritiene, infatti, che l'art. 309, comma 10 c.p.p. faccia dipendere significativamente la configurazione ed il rinnovato esercizio del potere cautelare da circostanze, del tutto casuali e fuori dal controllo diretto dell'Autorità Giudiziaria, allorché per motivi formali il procedimento di verifica sollecitato dall'indagato innanzi al Tribunale del riesame non si sia potuto svolgere secondo la tempistica stabilita dalla legge, aggiungendo alla caducazione del titolo cautelare prevista dal citato art. 309, comma 10 c.p.p. (sanzione che di per sé esaurisce e soddisfa l'intento garantistico collegato alla mancata osservanza dei termini di verifica della misura genetica, ripristinando in tutto il suo vigore il diritto alla libertà personale dell'indagato) un ulteriore «scudo» protettivo a valere per gli interventi cautelati futuri, che troverebbero ostacolo nella riscontrata assenza di esigenze cautelati «eccezionali».

La rilevanza della questione, nel caso specifico è data dal fatto che, per le peculiarità dei fatti oggetto della richiesta del P.M., la questione risulta decisiva per la valutazione inerente la reiterazione del titolo, giacché, nella specie, non si evidenziano concreti elementi per ritenere che sussistano «eccezionali esigenze cautelati» che permettano la rinnovazione della misura.

Va precisato che, in sede di interrogatorio di garanzia, l'indagato ha svolto difese che, sebbene suscettibili di approfondimento in sede investigativa, non sono idonee in questa fase a neutralizzare il presupposto di gravità indiziaria (art. 273 c.p.p.) costituito dalle numerose denunce-querelle sporte dalla parte lesa, né ad elidere, in virtù di una condotta caratterizzata dalla reiterazione di molestie e comportamenti intimidatori per un rilevante arco temporale, il pericolo concreto ed attuale di reiterazione di ulteriori condotte della stessa specie, anche alla luce di quanto dichiarato dalla parte lesa all'indomani dell'esecuzione della misura stessa.

In altre parole la disposizione normativa in esame (la cui applicazione, trattandosi di disposizione processuale, è operante per il principio *tempus regit actum*) costituisce un ostacolo insuperabile alla reiterazione del presidio cautelare in quanto, pur nella perdurante sussistenza delle ragioni giustificatrici dell'intervento cautelare, la misura non può essere reiterata non sussistendo esigenze cautelati «eccezionali» ma unicamente quelle previste in via generale dall'art. 274, lett. c), c.p.p.

Né si ritiene possibile fornite della norma in questione (la quale accomunando tutte le misure cautelati coercitive subordina la reiterazione di qualsiasi di esse alle motivate eccezionali esigenze) un'interpretazione correttiva che ne preservi la compatibilità costituzionale.

Occorre infatti evidenziare che una lettura costituzionalmente orientata che limiti l'operatività della disposizione alla misura della custodia in carcere escludendo le altre tipologie di misure si risolverebbe in un'interpretazione *contra legem*, dal momento che la norma citata fa riferimento all'ordinanza che dispone la misura coercitiva senza alcuna distinzione nell'ambito del relativo *genus*. Peraltro che non sia possibile interpretare riduttivamente la norma è provato dal fatto che la sanzione dell'inefficacia conseguente all'inutile decorso dei termini va certamente a colpire ogni misura coercitiva sicché non è sostenibile che il soggetto della medesima proposizione (l'ordinanza che dispone la misura coercitiva) cambi significato a seconda degli effetti delineati dalla norma (inefficacia, rinnovazione).

Si ritiene dunque necessaria una pronuncia elidente, perché i mezzi interpretativi non permettono di giungere ad una lettura della disposizione in esame che ne salvaguardi la tenuta costituzionale.

Va pertanto sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 309, comma 10, del codice di procedura penale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, principio di eguaglianza sostanziale, per violazione del principio di ragionevolezza, infine per violazione dell'art. 101, comma 2 e dell'art. 104, comma 1, della Costituzione.

Il presente giudizio viene conseguentemente sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione così sollevata, disponendosi l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte stessa.

P. Q. M.

*Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Nola chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento delle censure di cui alla presente ordinanza, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 309, comma 10, del codice di procedura penale nella parte in cui prevede che l'ordinanza che dispone una misura coercitiva — diversa dalla custodia in carcere — che abbia perso efficacia non possa essere reiterata salve eccezionali esigenze cautelati specificamente motivate, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, principio di eguaglianza sostanziale, del principio di ragionevolezza, dell'art. 101, comma 2 e dell'art. 104, comma 1, della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*



*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.*

*Riserva all'esito ogni statuizione in rito e nel merito.*

Così deciso in Nola il 28 maggio 2015.

*Il Giudice per le indagini preliminari: SEPE*

15C00305

N. 207

*Ordinanza del 21 maggio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria  
sul ricorso proposto da Mannarino Luca contro Regione Calabria ed altri.*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Disposizioni in materia di nomine e personale - Decadenza automatica degli organi di vertice delle società controllate o partecipate alla data di proclamazione del Presidente della Giunta (*spoil system*) - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di servizio esclusivo della Nazione dei pubblici dipendenti.**

- Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 98.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

### SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente

### ORDINANZA

Sul ricorso R.G. n. 498 del 2015, proposto da Luca Mannarino, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudia Parise e Giancarlo Pompilio, con domicilio eletto presso Tar Segreteria in Catanzaro, via De Gasperi n. 76/B;

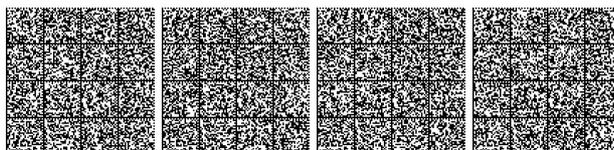
Contro Regione Calabria, in persona del Presidente pro-tempore; Consiglio Regionale della Calabria, in persona del legale rappresentante pro-tempore; Dipartimento Controlli della Regione Calabria, Assessorato Attività Produttive della Regione Calabria; tutti non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento previa sospensione degli fitti, anche in relazione alla sollevata questione de validitate legis e fino all'esito della definizione dell'incidente di costituzionalità:

a) della deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015 e relativi allegati dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Calabria, pubblicata sul BURC in data 10 marzo 2015, con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla ricostituzione delle nomine degli organi decaduti di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra S.p.a".;

b) della nota prot. n. 23042/STAR del 26 gennaio 2015, comunicata a mezzo pec, ove lesiva e ritenendosi necessario, con cui la Regione Calabria - Dipartimento Controlli ha comunicato, ai sensi degli artt. 7 e ss. L. 241190, l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza della nomina dell'odierno ricorrente quale Presidente di "Fincalabra Spa";

c) del provvedimento di presa d'atto della relativa decadenza, anche se non conosciuto in quanto non notificato e qualora esistente;



d) del provvedimento di decadenza, anche se non conosciuto in quanto non notificato e qualora esistente e/o comunque del provvedimento implicito di decadenza sotteso alla deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015;

e) di tutti gli atti della istruttoria eseguita a seguito del procedimento di presa d'atto della decadenza, non conosciuti;

f) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso a quelli gravati.

Per la condanna, ex art. 31, comma 1, c.p.a. dell'amministrazione a concludere il procedimento avviato in data 26 gennaio 2015 volto alla declaratoria o meno della decadenza del ricorrente; ed, altresì, per l'accertamento del diritto dell'odierno ricorrente alla permanenza, anche quale conferma, a Presidente del C.d.A. di "Fincalabra Spa".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015, il cons. Concetta Anastasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

#### FATTO

Con atto notificato in data 27 marzo 2015 e depositato in data 9 aprile 2015, il ricorrente premetteva che, nella qualità di manager esperto nella gestione di imprese pubbliche e private, aveva presentato istanza di partecipazione alla selezione pubblica, per soli titoli, indetta con deliberazione n. 12 del 25 febbraio 2014 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Calabria, per il conferimento delle nomine di cinque membri, fra cui quella di Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa".

Precisava che la Regione, dapprima, con deliberazione n. 39 del 28 maggio 2014, valutava negativamente la predetta istanza e, successivamente, all'esito di istanza di riesame, la accoglieva e, con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, lo nominava Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa", per tre esercizi, con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della carica.

Esponesse che, in data 26 gennaio 2015, cioè dopo che erano trascorsi 47 giorni dalla proclamazione degli eletti per il rinnovo degli organi politici della Regione Calabria, gli veniva notificata la comunicazione di avvio del procedimento per la presa d'atto della decadenza dalla carica ricoperta, ai sensi dell'art. 1, della legge regionale 3 giugno 2005 n. 12 e precisava che, nonostante avesse reso il suo apporto partecipativo con nota del 30 gennaio 2015, il procedimento così avviato non veniva concluso.

Lamentava che, in seguito, con deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, veniva approvato il bando per le nomine di alcuni organi di enti ed aziende gravitanti nell'area regionale, compreso quello per la nomina di Presidente del Consiglio di Amministrazione della "Fincalabra Spa".

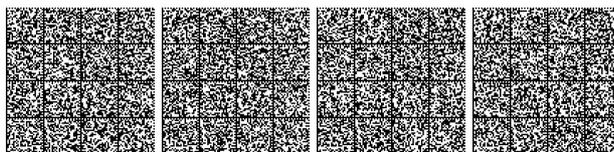
Avverso l'operato della Regione Calabria, deduceva:

1) sulla illegittimità degli atti impugnati per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, della L. R. n. 12 del 2005 anche in combinato disposto con i principi espressi dalla Consulta in materia di "spoyle system". 1.2 - Violazione del principio del buon andamento e di imparzialità, nonché del giusto procedimento e dell'affidamento. 1.3 - Violazione dei principi di efficacia ed efficienza della PA. 1.4 - Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto: inapplicabilità della decadenza automatica al caso di specie. 1.5 - Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà ed eroneità dell'azione amministrativa. 1.6 - Violazione e/o falsa applicazione dei commi 6 e 6 bis, dell'art. 3, della Legge Regionale 11 maggio 2007 n. 9, per come modificata dalla L. R. 24/2013.

Al ricorrente, nominato Presidente di "Fincalabra Spa" con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, all'esito di una procedura selettiva, non potrebbe applicarsi la decadenza automatica prevista dall'art. 1, della legge n. 12 del 2005, perché ciò impedirebbe la continuità dell'azione amministrativa nonché la valutazione dei risultati conseguiti, in violazione dei principi sanciti, in modo particolare, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 34 del 2010.

2) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3, 9 e 10 della legge n. 241/1990. 2.1. - Eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento. 2.2 - Eccesso di potere per illogicità, ingiustizia grave e manifesta.

Illegittimamente la P.A. avrebbe omesso di concludere il procedimento avviato con la comunicazione del 26 gennaio 2015 – nell'ambito del quale il ricorrente aveva reso il proprio apporto partecipativo, ai sensi dell'art. 10, della



legge n. 241 del 1990 - ed avrebbe provveduto a pubblicare il bando per la selezione di un nuovo Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa".

3) Sulla illegittimità derivata del bando di cui alla deliberazione n. 9 del 2015. 3.1 - Mancanza del presupposto per l'avvio della selezione pubblica. 3.2 - Eccesso di potere. Carezza dei presupposti di fatto e di diritto.

L'assenza di una presa d'atto della decadenza ovvero di un provvedimento dichiarativo della decadenza, a conclusione del procedimento amministrativo avviato, renderebbe illegittima la delibera n. 9 del 2015, peraltro fondata sulla base di una disposizione legislativa, l'art. 1, della l.r. n. 12/2005, sospettata di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 97, 98, 2, 3, 101 e 103 della Costituzione.

Con memoria depositata in data 4 maggio 2015, il ricorrente insisteva sulla sussistenza della giurisdizione di questo giudice ed insisteva nelle già prese conclusioni.

Alla pubblica udienza del giorno 7 maggio 2015, il ricorso passava in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorrente, attuale Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa", nominato, con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, per tre esercizi, all'esito di una procedura selettiva, impugna l'epigrafata deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Calabria, che approva il bando per la selezione dei candidati da nominare in posizioni, rispettivamente, di vertice degli enti regionali e/o di rappresentanti nei consigli di amministrazione degli enti appartenenti all'ordinamento regionale, nella parte in cui contempla anche la posizione da lui attualmente ricoperta, peraltro senza che sia preventivamente intervenuto un provvedimento inerente la presa d'atto della sua decadenza.

L'avversata decisione amministrativa, è, quindi, fondata sull'operatività dell'art. 1, comma 1°, della L. R. Calabria 3 giugno 2005 n. 12 ("Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria"), il quale prevede una sorta di "spoils system" regionale, "alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale".

Se è vero, da un lato, che la Regione, con il provvedimento oggetto del giudizio ha inteso (implicitamente) intervenire sul rapporto privatistico discendente dal negozio giuridico a suo tempo concluso con il ricorrente, per una causa esterna ed automatica di caducazione del negozio (e, quindi, anche di decadenza dei diritti soggettivi dallo stesso derivanti), è, però, altrettanto vero che, nella specie, viene sostanzialmente messa in discussione proprio la sussistenza di un siffatto potere in capo alla Regione: il che vale a radicare l'interesse processuale ed a condizionare la qualità ed i limiti dell'azione, che, appunto, verte in relazione all'ammissibilità di cause esterne sopravvenute di estinzione o risoluzione automatica del rapporto di lavoro in essere.

2. Sussiste la giurisdizione di questo Giudice Amministrativo.

Com'è noto, ricadono nella sfera di giurisdizione del Giudice Amministrativo le controversie concernenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e le modalità di conferimento della loro titolarità, come stabilito dalle Amministrazioni, a monte dell'organizzazione e gestione dei singoli rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 2 del D. L. 30 marzo 2001 n. 165 (conf.: Cons. Stato, Sez. V, 16.1. 2012 n. 138; Cass. Civ. SS.UU.: 1° dicembre 2009 n. 25254; 6 novembre 2006 n. 23605).

Nella specie, il provvedimento impugnato costituisce un atto di rilievo macro-organizzativo, con cui la PA. stabilisce di indire una procedura selettiva per il conferimento di oltre trentacinque posizioni di organi di vertice degli enti regionali e di rappresentanti nei consigli di amministrazione degli enti appartenenti all'ordinamento regionale, nell'esercizio di un potere complessivo, connotato di margini di discrezionalità ed esercitato in conseguenza dell'operatività dell'art. 1, comma 1°, della L. R. Calabria 3 giugno 2005, n. 12, che introduce un meccanismo di "spoils system" regionale.

Con l'espressione "spoils system", di derivazione anglosassone, si suole fare riferimento, in sostanza, ad un meccanismo, in forza del quale si realizza la sostituzione automatica degli organi dirigenziali di vertice dell'Amministrazione, in relazione ed in occasione del subentro di un "nuovo esecutivo", a seguito della proclamazione degli eletti.

La ragione di tale automatismo è connessa all'esigenza di consentire alla nuova compagine politica di munirsi di soggetti "di fiducia", cui attribuire il compito di tradurre in atti di amministrazione attiva le scelte compiute in sede politica.

Correlativamente, tale istituto incide nella sfera giuridica del soggetto già titolare della posizione di riferimento, realizzando un meccanismo esterno di interruzione automatica del suo rapporto di lavoro, per effetto del mero avvi-



condamento della compagine politica, assolutamente svincolato da ogni questione inerente eventuali inadempimenti di obblighi contrattuali.

La giurisdizione del Giudice Amministrativo, nella specie, si radica anche perché il provvedimento impugnato costituisce chiara espressione di un potere straordinario, attribuito all'Amministrazione regionale, che involve anche una valutazione, connotata da alcuni margini di discrezionalità, in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per procedere alla "riorganizzazione degli enti" da essa dipendenti, per esigenze di coerenza del potere di intervento del nuovo esecutivo con la "ratio" della previsione in discussione.

Invero, il meccanismo del cosiddetto "spoils system", anche con riguardo a enti o associazioni formalmente privati, va applicato secondo canoni di ragionevolezza e di proporzionalità, che richiedono di non assumere a parametro il solo dato formale del presupposto e preesistente esercizio di una potestà di nomina regionale, proprio al fine di evitare di pervenire ad un'estensione applicativa del sistema fino a ipotesi che non riflettano campi di intervento propri delle esigenze di attuazione e conformazione, perseguite dal potere di indirizzo politico.

In tale ottica, la rilevanza del carattere gestionale di un organo diventa recessiva a fronte delle finalità pubblicistiche che si intendono perseguire con il meccanismo dello "spoils system", con conseguente configurazione di posizioni di interesse legittimo al corretto esercizio dell'azione amministrativa.

3. "Fincalabra Spa" è una società a capitale pubblico, interamente partecipata dalla Regione Calabria, che, in forza delle delibere di G.R. n. 359/2007 e n. 206/2008 nonché del d.d. n. 8123 del 2008 - resi in attuazione dell'art. 3, della L. R. n. 9 del giorno 11 maggio 2007 - ne è divenuta unica azionista, dopo aver acquisito le quote azionarie detenute dagli altri soci.

Essa è stata istituita con L.R. n. 7 del 30 aprile 1984, allo "scopo di concorrere nel quadro della politica di programmazione economica della regione, allo sviluppo economico e sociale della Calabria", per l'innalzamento dei livelli di competitività, il miglioramento delle condizioni di accesso al credito, la crescita dell'occupazione, la promozione dello sviluppo tecnologico, il sostegno alla internazionalizzazione, la qualificazione delle risorse professionali e manageriali, assicurando altresì l'assistenza e il supporto nei confronti degli enti locali, per favorire lo sviluppo dei territori, anche in termini di integrazione infrastrutturale, mediante la predisposizione di piani e progetti da sottoporre all'approvazione della Giunta Regionale.

In particolare, l'art. 21, della L. R. 23 dicembre 2011 n. 47 prevede che "Fincalabra Spa", per lo svolgimento della sua attività, possa assumere partecipazioni finanziarie e partecipazioni strumentali di carattere strategico, nel rispetto dei limiti ivi indicati (comma 1, 2° periodo), finalizzate all'acquisizione di quote di capitale imprese e società, i cui prodotti e/o servizi integrino i processi produttivi e/o operativi di "Fincalabra Spa", per consentirle "l'esercizio del controllo societario o garantire il mantenimento di un rapporto organico con l'impresa partecipata" (comma 1, lett. b) "previa autorizzazione della delibera di Giunta" (comma 2, 2° periodo), per accrescere il valore delle prestazioni erogate e di razionalizzare i costi, mediante una gestione maggiormente razionale ed efficace delle proprie funzioni e dei propri processi gestionali e decisionali, nonché per l'innalzamento complessivo del livello di qualità delle proprie prestazioni, e la riduzione complessiva dei propri oneri organizzativi, funzionali e procedurali.

L'art. 11, della Legge Regionale 16 maggio 2013 n. 24 ("Servizi ed assistenza finanziaria alle imprese") indica, fra gli organi di "Fincalabra Spa", "il Consiglio di amministrazione composto da cinque membri, tra cui il Presidente, di cui tre nominati dal Presidente della Giunta regionale, individuati tra persone in possesso di requisiti di elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente due membri, componenti indipendenti, in possesso dei requisiti previsti ai sensi dell'art. 26 delle disposizioni di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385 e s.m.i. (T.U.B.), nominati dal Consiglio regionale, che svolgono una funzione di supervisione strategica e vigilano con autonomia di giudizio sulla gestione sociale, contribuendo ad assicurare che essa sia svolta nell'interesse della società e in modo coerente con gli obiettivi di sana e prudente gestione".

4. Il presente ricorso è affidato a tre profili di gravame, con cui, in sostanza, si deduce che:

a) al ricorrente, nominato Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa" con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, all'esito di una procedura selettiva, non potrebbe applicarsi la decadenza automatica prevista dall'art. 1, comma 1°, della L. R. Calabria 3 giugno 2005 n. 12, perché ciò impedirebbe la continuità dell'azione amministrativa nonché la valutazione dei risultati conseguiti, in violazione dei principi sanciti, in particolare, con la sentenza della Corte Costituzione n. 34 del 2010;

b) la P.A. illegittimamente avrebbe omissso di concludere il procedimento avviato con la comunicazione del 26 gennaio 2015 – nell'ambito del quale il ricorrente aveva reso il proprio apporto partecipativo, ai sensi dell'art. 10, della legge n. 241 del 1990 - ed avrebbe, invece, provveduto direttamente a pubblicare il bando per la selezione di un nuovo presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa";



c) l'assenza di una presa d'atto della decadenza ovvero di un provvedimento dichiarativo della decadenza del ricorrente renderebbe illegittima la delibera n. 9 del 2015. Gli atti impugnati sarebbero stati emessi sulla base dell'art. 1, comma 1, della l.r. n. 12 del 2005, che sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 97, 98, 2, 3, 101 e 103 della Costituzione.

Il precitato art. 1, comma 1°, della L. R. Calabria 3 giugno 2005, n. 12 ("Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria") stabilisce; "Le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati degli enti pubblici, degli enti pubblici economici, delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili dei consorzi, delle società controllate o partecipate, delle agenzie, degli ambiti territoriali ottimali, delle fondazioni e di ogni altro soggetto od organismo, comunque denominato, individuale o collegiale, di diritto pubblico o privato, appartenente o meno alla struttura amministrativa della Regione ed a qualsiasi livello, nonché dei componenti di comitati, commissioni, gruppi di lavoro ed organismi regionali od interregionali, conferite, rinnovate o comunque rese operative, anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, o comunque resi operativi degli organi di indirizzo politico regionale, nonché dal capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e dai dirigenti dei dipartimenti, nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione e successivamente rispetto a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto".

"Fincalabra Spa", società a capitale pubblico, interamente partecipata dalla Regione Calabria, è una società riconducibile nel novero "delle società controllate o partecipate", in relazione alle quali il precitato art. 1, comma 1°, della L. R. n. 12 del 2005 prevede la decadenza automatica degli "organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione", "alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale".

La problematica dello "spoils system" è stata esaminata reiteratamente dalla Corte costituzionale, che, a partire dalle sentenze n. 103 e n. 104 del 23 marzo 2007, ha riscontrato profili di illegittimità costituzionale in alcune discipline legislative che lo prevedevano e, nel contempo, ne ha meglio delineato i connotati.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 23 marzo 2007, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, nella parte in cui prevedeva la cessazione degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, in assenza di "un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato, volto ad accettare la responsabilità dirigenziale".

La coeva sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 23 marzo 2007 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lett. a), della L. R. Lazio 7 febbraio 2005 n. 9 e dell'art. 55, comma 4°, della L. R. Lazio 11 novembre 2004 n. 1, nella parte in cui prevedeva: la decadenza della carica dei direttori generali delle Asl al novantesimo giorno successivo alla, prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; l'operativa di tale decadenza a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello statuto; l'adeguamento di diritto della durata dei contratti dei direttori generali delle Asl, al termine di decadenza dall'incarico.

Le norme censurate, che collegavano la decadenza automatica dei direttori generali delle Asl ad una "causa estranea" alle vicende del rapporto stesso, in assenza di valutazioni concernenti i risultati aziendali, sono state ritenute in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo della imparzialità e del buon andamento della P.A., che richiedono che la, posizione del direttore generale sia circondata da garanzie e, soprattutto, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti, nel rispetto del principio del giusto procedimento.

La sentenza ha precisato che il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici e che la previsione di un meccanismo di cessazione automatica e generalizzata, determinando un'interruzione "de iure" del rapporto di ufficio prima dello spirare del termine stabilito, si pone in contrasto sia il principio di continuità dell'azione amministrativa, sia con il principio di buon andamento dell'azione stessa.

La precitata sentenza n. 104 del 2007 evidenzia, in particolare, la chiara distinzione tra il rapporto fiduciario, quale criterio per la nomina dei Direttori generali, ed il fenomeno della decadenza automatica e precisa che la attribuzione dell'incarico sulla base di una valutazione di alta amministrazione, nella quale assumono rilievo elementi tecnici insieme ad elementi politici - in relazione all'idoneità del soggetto a perseguire l'indirizzo della maggioranza - legittima la revoca dell'incarico, prima della naturale scadenza, soltanto nei casi in cui si riscontrino il mancato raggiungimento degli obiettivi aziendali o degli scopi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o, comunque, cause che legittimerebbero la risoluzione del rapporto per inadempimento, mentre, al contrario, la "causa estranea", costituita dal rinnovo degli organi elettivi, non può valere a giustificare, "sic et simpliciter", un fenomeno di decadenza dell'incarico.



In sostanza, con la sentenza della Corte costituzionale n. 104 del 23 luglio 2007, si afferma che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè “tra l’azione di governo - che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza, e l’azione dell’amministrazione, la quale, nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...] al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall’ordinamento”, per cui deve evitarsi che la “dipendenza funzionale” del direttore generale, rispetto alla giunta regionale, si trasformi in “dipendenza politica”.

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 20 maggio 2008, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 161, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi del personale non appartenente ai ruoli di cui all’art. 23, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, “conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”.

La sentenza ha precisato che detta norma si pone in violazione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità e, segnatamente, del principio di continuità dell’azione amministrativa, poiché la cessazione anticipata del rapporto dirigenziale può conseguire unicamente all’accertamento dei risultati negativi dell’azione amministrativa - nel rispetto delle garanzie procedurali stabilite dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 - esternati in un motivato provvedimento conclusivo, idoneo a consentire il controllo giurisdizionale.

Con la successiva sentenza n. 390 del 28 novembre 2008, la Corte costituzionale, con riferimento ai collegi sindacali delle ASL della Regione Lazio, ha precisato che “nei confronti dei titolari di organi con funzioni di controllo, sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare la illegittimità di meccanismi di decadenza automatica riferiti ad incarichi di funzioni dirigenziali”.

Con sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 5 febbraio 2010, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1°, della L.R. della Calabria n. 12 del 2005 - contemplata dall’odierno “*thema decidendum*” - nella parte in cui concerne il direttore generale di Asl ed il direttore generale dell’Arpacal, per violazione degli artt. 97 e 98 Cost.

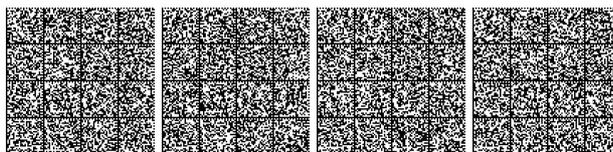
In particolare, la Corte costituzionale ha precisato che “il principio di buon andamento è lesa in riferimento alla continuità dell’azione amministrativa, la quale risulta pregiudicata quando intervengano due mutamenti del titolare di un ufficio pubblico a pochi mesi di distanza l’uno dall’altro. In secondo luogo, il principio di imparzialità amministrativa è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell’indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell’organo politico. In terzo luogo, il carattere automatico della decadenza dall’incarico del funzionario, in occasione del rinnovo dell’organo politico, viola l’art. 97 Cost. sotto due aspetti: da un lato, lede il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione; dall’altro lato, pregiudica i principi di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate”.

Con la suddetta sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 2010, vengono delimitate le ipotesi in cui l’applicazione dello “spoils system” può essere ritenuto coerente con i principi costituzionali, mediante il riferimento ai requisiti della “apicalità” dell’incarico nonché della “fiduciarità” della scelta del soggetto da nominare.

La “apicalità” dell’incarico fa esclusivo riferimento alle funzioni da affidare, che devono implicare un rapporto istituzionale diretto ed immediato con l’organo politico, per cui il criterio prevalente di scelta del soggetto, cui conferire l’incarico, deve essere strettamente fiduciario, in quanto presuppone una valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell’organo politico.

In quest’ottica, gli incarichi di direzione generale, pur se formalmente attribuiti dall’organo politico, non possono essere assoggettati al meccanismo dello “spoils system” nelle ipotesi in cui il rapporto tra il direttore generale stesso e l’organo nominante non sia di collaborazione diretta ma sia mediato da altre strutture, cui sono affidati i compiti di indirizzo, coordinamento e controllo.

Né, sotto altro aspetto, lo “spoils system” può trovare ingresso nelle ipotesi in cui la nomina dell’organo dell’amministrazione è subordinata all’espletamento di una procedura pubblica (ad esempio, all’emanazione di un avviso pubblico), che prevede la selezione del soggetto destinatario sulla base dei requisiti oggettivi della preparazione e della professionalità, per l’espletamento di funzioni non direttamente collegati al processo di formazione dell’indirizzo politico, ma relativi, invece, alla sua attuazione, da portare avanti con neutralità e correttezza.



Conseguentemente, nella sentenza si afferma che l'applicazione dello "spoils system", fuori dal delimitato perimetro di ammissibilità, si pone in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudica la continuità dell'azione amministrativa, lede il principio di buon andamento introducendo un elemento di parzialità, sottrae al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento; svincola la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti, pregiudicando l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

In coerenza con tali criteri, la sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 28 ottobre 2010, ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24 bis, del decreto legislativo 18 maggio 2006 n. 181, conv., con modificazioni, in legge 17 luglio 2006 n. 233, il quale stabilisce che, all'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, decadono automaticamente, ove non confermati entro trenta giorni dal giorno del suddetto giuramento.

Invero, nell'ipotesi esaminata, la Consulta ha affermato che la peculiare disposizione legislativa si giustifica proprio in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale, per svolgere l'attività di indirizzo politico-amministrativo, per cui è legittima la previsione, al momento del cambio nella direzione del Ministero, dell'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono essere confermati qualora il Ministro stesso ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia, senza, che possa ritenersi che l'operatività della norma possa valere soltanto con riferimento alla figura del Capo di Gabinetto, poiché l'attuale configurazione degli uffici di diretta collaborazione impedisce di scindere l'attività di chi svolge funzioni "apicali" da quella del restante personale, poiché la "unitarietà" di tali uffici - pur nella diversità dei compiti espletati dai singoli addetti - giustifica un trattamento normativo omogeneo, in relazione alle modalità di cessazione degli incarichi conferiti.

Successivamente, la Corte costituzionale ha ribadito tutti i precitati principi con la sentenza n. 246 del 25 luglio 2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 19, comma 8, decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto legislativo 3 ottobre 2006 n. 262, conv. con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006 n. 286 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40, decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150), nella parte in cui dispone che, nelle amministrazioni dello Stato, gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19, decreto legislativo n. 165/2001, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non appartenenti al ruolo dirigenziale dell'amministrazione conferente, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo.

5. Con il provvedimento all'esame, la Regione Calabria ha indetto una nuova procedura per la copertura, tra l'altro, della posizione di Presidente del Consiglio di Amministrazione di "Fincalabra Spa", sul presupposto che l'incarico del ricorrente sia decaduto *ope legis*, in attuazione dell'art. 1, comma 1°, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005 n. 12, in assenza di alcun atto esplicito.

La norma richiamata, ad avviso di questo Giudice, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione nonché con i già indicati criteri enucleati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, intesi a valorizzare i principi di imparzialità e di continuità dell'azione amministrativa, oltre che di legittimo affidamento, rivenienti dagli articoli 97 e 3 della Costituzione (particolarmente con la suddetta sentenza n. 34 del 2010, ma anche con le sentenze n. 104 e n. 103 del 2007).

Invero, l'impugnato provvedimento contempla un'ipotesi di "spoils system" con interruzione automatica del rapporto di ufficio del ricorrente - sorto all'esito di selezione pubblica - per "causa esterna", prima della scadenza contrattualmente prevista, in assenza di alcuna valutazione qualitativa del suo operato, dei risultati delle sue prestazioni e delle competenze esercitate in concreto, nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, in contrasto con i principi stabiliti dalla precitata giurisprudenza costituzionale.

Né vale, in senso contrario, evidenziare che, comunque, nella specie, in linea teorica, non si potrebbe escludersi la possibilità di una riconferma, poiché siffatta possibilità - a prescindere dal fatto che non risulta espressamente contemplata dalla disposizione legislativa sospettata di incostituzionalità - non potrebbe essere, comunque, idonea ad esprimere alcuna significativa garanzia in capo al ricorrente, a fronte di un sistema incentrato sulla decadenza automatica, per fatto esterno al concreto svolgersi del rapporto negoziale di lavoro.

Sotto altro aspetto, vertendosi, nella specie, in relazione alla nomina di un organo che è tenuto a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, per le finalità perseguite da una società partecipata della Regione Calabria, che opera in posizione di autonomia, senza richiedere "la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti", l'operato della Regione, ad avviso di questo Giudice, appare in contrasto con i suddetti principi espressi dalla Corte costituzionale, particolarmente con la sentenza n. 34 del 2010.



Orbene, la disposizione legislativa regionale di cui all'art. 1, comma 1°, della legge n. 12 del 2005, che prevede la decadenza automatica di un ampio elenco di organi nominati, nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico, oltre a non dare alcuna oggettiva contezza in ordine alla scelta della misura dello *spatium temporis* indicato (9 mesi), sottopone all'identico regime di decadenza automatica sia i titolari di organi di vertice nominati intuitu persone dall'organo politico, sia i titolari di organi, che, come il ricorrente, sono stati scelti previa selezione, avente ad oggetto la valutazione delle loro qualità professionali.

Ciò, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., in relazione:

a) al principio di buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, la quale risulta pregiudicata quando intervengano mutamenti del titolare di un ufficio pubblico in un breve arco temporale;

b) al principio di imparzialità amministrativa, che viene violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico.

Inoltre, il carattere automatico della decadenza dall'incarico *de quo*, per causa esterna, costituita dalla "data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale", si pone in violazione dell'art. 97 Cost., poiché:

a) lede il principio del giusto procedimento, in quanto non consente al destinatario di conoscere la motivazione di tale decisione;

b) pregiudica i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, in quanto non fonda la rimozione del titolare dell'organo *de quo* sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali dal suddetto dimostrate e sui risultati raggiunti.

6. È evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, solo se si considera che, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005 - in applicazione del quale è stata implicitamente ritenuta la decadenza dall'incarico del ricorrente - conferito con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, per tre esercizi e con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della carica - il suddetto incarico dovrebbe ritenersi operativo per altri due anni all'incirca, con tutte le connesse conseguenze.

7. In punto di non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente ritiene che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui prevede, al verificarsi del mutamento degli organi politici di vertice della Regione, la decadenza dell'organo di vertice delle società controllate o partecipate - come, nella specie, la "Fin-calabra Spa" - si pone in contrasto con l'art. 97 Cost., per le stesse ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale - particolarmente con le sentenze n. 104 del 2007 e n. 34 del 2010- a dichiarare illegittimo lo "spoils system".

La disposizione legislativa in questione si rivela in conflitto anche con il principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici che la stessa Corte costituzionale ha ribadito già con la sentenza di rigetto n. 233 del 2006, in quanto l'esigenza di mantenimento dell'incarico, legittimamente conferito dalla P.A. all'esito di procedura selettiva, fino alla scadenza del termine prestabilito, è riconducibile al principio di "buon andamento dell'amministrazione", sancito dall'art. 98 della Cost. e può venir meno soltanto nei casi di violazione dei doveri d'ufficio, ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti od agli obiettivi assegnati.

Sotto altro aspetto, va evidenziato che la ratio *legis* sottesa alla norma *de qua*, nel collegare l'operatività delle nomine in questione ad una compagine politica, si pone in contrasto con il principio di imparzialità, sancito dall'art. 98 Cost., anche nella parte in cui mira a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte e richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione (conf.: Corte Cost. n. 333/1993).

È, quindi, evidente, nella specie, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità della disposizione di cui all'art. 1, comma 1°, della L. R. Calabria 3 giugno 2005, n. 12, nella parte in cui consente l'applicabilità dello "spoils system" anche alla nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione "Fin-calabra Spa", per contrasto con principi già enucleati dalle precitate autorevoli pronunce della Corte costituzionale su fattispecie analoghe.

In conclusione, il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge Regionale della Calabria 3 giugno 2005 n. 12, che tale questione debba quindi essere rimessa all'esame della Corte costituzionale, e che deve essere disposta la sospensione del provvedimento fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale.

8. Le spese della fase cautelare del presente giudizio saranno regolate all'esito della camera di consiglio successiva alla risoluzione dell'incidente di costituzionalità della Corte.



P. Q. M.

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 ("Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria"), per contrasto con gli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, ordinando l'immediata trasmissione degli atti della controversia alla Corte Costituzionale, per le ragioni esposte in motivazione;*

*Accoglie provvisoriamente la domanda cautelare e sospende provvisoriamente gli effetti dell'impugnato provvedimento, fino alla camera di consiglio di ripresa del giudizio cautelare, successiva alla definizione della questione di legittimità costituzionale.*

*Le spese della presente fase saranno regolate dalla pronuncia definitiva del giudizio cautelare.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta della Regione Calabria, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

*Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:*

Salvatore Schillaci, Presidente;

Concetta Anastasi, Consigliere, Estensore;

Francesco Tallaro, Referendario.

*Il Presidente:* SCHILLACI

*L'estensore:* ANASTASI

15C00306

N. 208

*Ordinanza del 4 giugno 2015 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti CNPADC, Guffini Renzo e Anedda Walter contro Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione delle spese degli enti pubblici non territoriali - Previsione che gli enti e gli organismi costituiti anche in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato (nella specie, le Casse di Previdenza, ed in particolare, la Cassa Nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti), adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente e che le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno e che per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre - Violazione del principio di solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di fissazione per legge delle prestazioni patrimoniali - Violazione dei principi di tutela del lavoro, della retribuzione anche differita proporzionata ed adeguata - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio di capacità contributiva - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97.



## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente

## ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 1046 del 2014, proposto da: Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti - Cnpadc, Guffanti Renzo in proprio quale iscritto alla Cnpadc, Anedda Walter, quale iscritto alla Cnpadc, rappresentati e difesi dall'avv. Aristide Police, con domicilio eletto presso Aristide Police in Roma, via di Villa Sacchetti n. 11;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e delle politiche sociali; rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del TAR Lazio - Roma: Sezione III n. 06103/2013, resa tra le parti, concernente bilancio di previsione per l'esercizio 2013 - riduzione della spesa consumi intermedi e per acquisto di mobili ed arredi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze e di Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2015 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Aristide Police e gli Avvocati dello Stato Vittorio Cesaroni e Elefante;

1. Con l'appello in esame, la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti e gli altri soggetti indicati in epigrafe impugnano la sentenza 18 giugno 2013 n. 6103, con la quale il TAR per il Lazio, Sez. III, ha rigettato il ricorso proposto avverso i provvedimenti applicativi dell'art. 8 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 135.

Nell'ambito della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, il decreto legge ora citato ha esteso «agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato» gli obiettivi di contenimento della finanza pubblica con una serie di prescrizioni che indicano le finalità da raggiungere e i risparmi di spesa. Tra queste, l'art. 8, comma 3, dispone che detti enti provvedano ad una riduzione della spesa in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.

Più in particolare, l'art. 8, comma 3 (dei cui atti applicativi si duole la Cassa ricorrente), stabilisce che «Ferre restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) con esclusione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale, e delle università e degli enti di ricerca di cui all'allegato n. 3, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2012 il versa-



mento avviene entro il 30 settembre. Il presente comma non si applica agli enti e organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

La sentenza impugnata afferma la natura di «amministrazioni pubbliche» delle Casse di previdenza, richiamando, a tal fine, la sentenza 8 novembre 2012 n. 6014 della VI Sezione del Consiglio di Stato, secondo la quale «la trasformazione operata dal decreto legislativo n. 509/1994 ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli Enti in esame (previdenziali), che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo».

Una volta riconosciuta la detta natura di amministrazione pubblica, la sentenza afferma:

non si rileva illogicità nella scelta legislativa diretta a imporre alle Casse di previdenza il versamento annuale delle somme derivanti da tale riduzione ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato»;

«il finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, insieme alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, garantiti agli Enti previdenziali privatizzati dall'art. 1 comma 3 dal decreto legislativo n. 509/94, valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali, che giustifica la previsione del versamento obbligatorio dei risparmi nelle casse erariali e che esclude la lamentata violazione degli artt. 38 e 97 Cost. Infatti, è da escludere che i fondi presenti presso le Casse di Previdenza e alimentati dai versamenti obbligatori abbiano natura privatistica, per le ragioni sopra esposte. Né può conseguentemente ritenersi violato l'art. 97 Cost. per distrazione di somme destinate a finalità pubblicistiche, in quanto il versamento obbligatorio al bilancio dello Stato disposto dal cit. art. 8 comma 3 è funzionalizzato esso stesso al perseguimento di fini di natura pubblicistica»;

«con riguardo agli elenchi ISTAT richiamati nel ricorso, è da dire che il legislatore ha legiferato i predetti elenchi e, pertanto, in assenza di specifiche censure di illegittimità costituzionale avverso le normative che a detti elenchi fanno rinvio, non si può che limitarsi a prendere atto di tale scelta legislativa».

Per una pluralità di ragioni espressamente indicate (v. pagg. 10 - 11 sent.), la sentenza ha dunque escluso qualunque dubbio (pur prospettato dalla ricorrente) di legittimità costituzionale delle norme indicate.

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) error in iudicando conseguente alla palese illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà della motivazione della sentenza, nella parte in cui si afferma l'esistenza di un sistema di finanziamento pubblico indiretto e mediato a favore della Cassa; error in iudicando derivante dalla falsa applicazione dell'art. 8, comma 3, secondo periodo, decreto legge n. 95/2012; error in iudicando per effetto della palese illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà della motivazione della sentenza nella parte in cui si esclude la natura privata dei fondi della Cassa; error in iudicando derivante dalla falsa applicazione dell'art. 1, comma 142, legge n. 238/2012; ciò in quanto: a1) «è innegabile come i contributi versati dagli iscritti alle Casse di previdenza privatizzate siano da considerarsi quale forma di accantonamento obbligatorio di una quota del reddito professionale, ossia abbiano natura retributiva e, quindi, si debbano ritenere privati (e non pubblici), chiara essendo - nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia - la natura di «retribuzione differita» della pensione; a2) «la Cassa è un ente previdenziale finanziato a ripartizione», cioè ha «un meccanismo di finanziamento in virtù del quale i contributi incassati sono destinati al finanziamento delle prestazioni in essere»;

b) error in procedendo in conseguenza dell'omessa pronuncia sul motivo di ricorso diretto a censurare la violazione e falsa applicazione da parte dei provvedimenti impugnati degli artt. 3, 23 e 53 Cost., per effetto dell'imposizione degli iscritti alle casse privatizzate di un nuovo tributo ed all'attribuzione agli organi amministrativi della Cassa della funzione di concreta determinazione dell'entità del tributo da versare allo Stato; ciò in quanto: b1) «Il trasferimento delle somme al di fuori del rapporto sinallagmatico contributivo con la Cnpsc per finalità di stabilizzazione finanziaria delle casse dello Stato concretizza un depauperamento della massa gestita»; b2) «la misura del prelievo non è predeterminata in misura fissa dalla legge, ma dipende sostanzialmente dall'attività degli organi degli enti privatizzati, per di più individuata ex post: quanto più la spesa per consumi intermedi nell'anno 2010 è risultata elevata, tanto più il prelievo è stato consistente», con ciò violando l'art. 23 Cost.. La Cassa di previdenza ha quindi riproposto i motivi già articolati in I grado (pagg. 24 - 39 app.).

Ha inoltre sia chiesto che questo Giudice voglia rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto legge n. 95/2012, per violazione degli artt. 2, 3, 23, 53 e 97 Cost., sia chiesto, in subordine, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità Europee per contrasto con l'art. 48 del TFUE, con il Regolamento n. 883/2004 e con la Direttiva n. 2004/18/UE.



Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che hanno preliminarmente ritenuto insussistenti i presupposti per la rimessione alla Corte Costituzionale e per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ed hanno concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

All'udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Questo Consiglio di Stato ritiene rilevante, ai fini della definizione del giudizio in corso, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 135, nella parte in cui, anche con riferimento alle Casse di previdenza, ed in particolare alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti, prevede che (terzo e quarto periodo): «Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre.» E ciò in relazione al primo periodo del medesimo art. 8, comma 3, laddove la misura del versamento è fissata «in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.»

La rilevanza ai fini della decisione sulla presente controversia appare evidente. Ed infatti, gli atti impugnati, sia con il ricorso instaurativo del giudizio di I grado, sia con il ricorso per motivi aggiunti, costituiscono atti applicativi del più volte citato art. 8, comma 3, decreto legge n. 95/2012, per la parte in cui assoggettano anche la Cassa di previdenza appellante al regime di versamento previsto dalla predetta norma.

In sostanza, gli atti impugnati, nella misura in cui determinano l'imposizione del versamento anche da parte della Cassa appellante, trovano il loro diretto e completo presupposto nella previsione normativa della cui costituzionalità si dubita, e, dunque, il problema della loro legittimità (*in parte qua*) non discende dalla presenza di eventuali vizi di legittimità, bensì dalla legittimità costituzionale del loro fondamento normativo.

Né la questione appare ex se risolvibile affermando o negando la natura pubblicistica delle Casse di previdenza, posto che - come afferma la sentenza impugnata (e per le ragioni che si esporranno in seguito) - «con riguardo agli elenchi ISTAT richiamati nel ricorso, è da dire che il legislatore ha legiferato i predetti elenchi e, pertanto, in assenza di specifiche censure di illegittimità costituzionale avverso le normative che a detti elenchi fanno rinvio, non si può che limitarsi a prendere atto di tale scelta legislativa».

3. Attesa la rilevanza, questo Consiglio di Stato ritiene inoltre non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 8, comma 3, decreto legge n. 95/2012 (nei limiti normativi innanzi precisati), per le ragioni di seguito esposte.

Occorre, innanzi tutto, osservare che, questo Giudice non ritiene dirimente, ai fini dei profili di non manifesta infondatezza di seguito prospettati, la questione della natura della personalità giuridica (di diritto pubblico o privato) delle Casse di previdenza, e segnatamente della Cassa di previdenza appellante (ovvero della sua «assimilazione», normativamente disposta, alle amministrazioni pubbliche).

E ciò in quanto, quale che sia la tipologia della personalità giuridica, ciò che appare centrale, ai fini della presente controversia (e della connessa questione di legittimità costituzionale) è, per un verso, la provenienza da soggetti privati della contribuzione volta a costituire le risorse per il futuro trattamento pensionistico da erogarsi ai medesimi; per altro verso, l'incidenza della previsione normativa non già sulla misura di trasferimenti a carico della finanza pubblica, bensì sulla definizione di un prelievo percentualmente determinato sulla misura di consumi intermedi che - proprio in quanto non traenti la propria fonte da trasferimenti statali, bensì dalla destinazione a ciò di parte delle somme percepite dai propri iscritti - rientrava nella piena ed autonoma determinazione della Cassa di previdenza.

Che la costituzione delle risorse delle Casse di previdenza derivi dai contributi degli iscritti non appare dubbio, così come affermato:

sia dalla sentenza impugnata (v. pag. 10), benché la stessa ritenga che la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione «valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali», laddove sembra più corretto affermare che ci si trovi di fronte a contribuzioni (prelievi) normativamente imposti a soggetti privati (e quindi a somme coattivamente prelevate a privati) per finalità di pubblico interesse (costituzione del trattamento pensionistico), il che non sembra assimilabile ad un «sistema di finanziamento pubblico». Né, d'altra parte, risulta condivisibile l'affermazione che si tratti di somme «comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali», posto che non è dato comprendere quale sarebbe la destinazione «generale», e da quale norma imposta, che in ogni caso determinerebbe (per altri fini diversi da quello di costituzione del trattamento pensionistico), un prelievo coattivo di pari misura;



sia dalle stesse Amministrazioni costituite (v. pagg. 8 - 11 memoria del 24 dicembre 2014), benché le stesse ritengano (citando una sentenza di questo Consiglio di Stato, n. 184/2006), che i contributi obbligatori versati da parte dei dottori commercialisti alla Cassa «possono essere a tutti gli effetti definiti come dei tributi», di modo che «se si è di fronte ad un tributo, le relative risorse non possono che avere carattere pubblico». E ciò laddove la sentenza citata afferma, più precisamente, che la contribuzione obbligatoria «pur non assurgendo di per sé ad una obbligazione formalmente tributaria, in realtà ne partecipa di tutti gli aspetti, di talché, concretandosi in un'erogazione di denaro necessitata *ex lege*, realizza lo schema di finanziamento pubblico della Cassa ancorché non nell'esclusivo interesse di questa, ma pure per soddisfare esigenze solidaristiche», il che è diverso dal definire il contributo previdenziale direttamente un «tributo» (esatto non già dallo Stato ma, per così dire per «delegazione amministrativa», dalla Cassa previdenziale, e dunque nella piena disponibilità dello Stato medesimo).

Tanto precisato, le ragioni di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale rilevate da questo Giudice sono le seguenti:

a) innanzi tutto, violazione dell'art. 23 Cost., poiché appare evidente come - se, nel caso di specie, non si tratta di trasferimenti dello Stato destinati a far fronte ai consumi intermedi delle amministrazioni, bensì di contributi (pur obbligatori) dei privati iscritti volti a finalità previdenziali (cui quei consumi intermedi sono strumentalmente connessi) - l'imposizione di un versamento obbligatorio di parte delle somme così versate finisce con il distrarre dette somme in dotazione alla Cassa dalla loro causa tipica e dalla ragione, normativamente prevista, legittimante l'imposizione. E ciò in chiara violazione dell'art. 23 Cost., poiché la previsione normativa primaria che giustifica il prelievo ai sensi di detta norma costituzionale, e che, in tal modo, funzionalizza e, per così dire, «vincola» dette somme al perseguimento delle finalità che ne giustificano (normativamente) l'imposizione coattiva del versamento/prelievo, viene aggirata, mediante altra e successiva previsione normativa (appunto, l'art. 8, comma 3 cit.), che distrae dette somme dalla loro finalità tipica a esigenze generali di finanza pubblica;

b) in secondo luogo, violazione degli artt. 35, 36, 38, comma secondo, Cost., poiché, distraendo le somme destinate a finalità previdenziali (come desumibile dalla natura coattiva del contributo imposto), per esigenze diverse e generali di finanza pubblica, il legislatore incide sulla misura del trattamento pensionistico, inteso (e garantito) come «retribuzione differita» (tra le altre, Corte Cost., 13 gennaio 2004 n. 30; 3 giugno 2013 n. 116); sulla esigenza di assicurare «mezzi adeguati» per le esigenze connesse alla vecchiaia del lavoratore; più in generale incide sulla finalità di tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni», costituzionalmente garantita;

c) in terzo luogo, violazione degli artt. 2, 3, 97 Cost., poiché, incidendo la misura del prelievo normativamente imposto dall'art. 8, comma 3, in percentuale sul totale delle somme destinate, in annualità precedente, a far fronte ai cd. consumi intermedi, tale misura incide, in modo non ragionevole, sulla autonomia dell'ente e sulla sua disponibilità e destinazione delle somme derivanti da contribuzioni dei propri iscritti a esigenze strumentali alla realizzazione della finalità previdenziali. E ciò in quanto, mentre per i soggetti amministrazioni pubbliche che ricevono finanziamenti volti a coprire (anche) i propri consumi intermedi, la misura determina una riduzione dei finanziamenti a tali soggetti destinati, e dunque in un risparmio per le casse dello Stato, nel caso di specie, costituendo dette somme parte dei contributi versati dagli iscritti per finalità previdenziali (ed essendo i consumi intermedi strumentalmente legati al raggiungimento di detta finalità), la loro riduzione (per il tramite del versamento imposto alla Cassa), determina non già un risparmio per lo Stato, bensì una «entrata» supplementare per lo stesso, con corrispondente riduzione delle somme destinate a finalità previdenziali. Il prelievo disposto incide altresì sul principio di buon andamento delle amministrazioni pubbliche, posto che esso non realizza meditatamente alcuna economicità dell'azione amministrativa, e determina altresì una distrazione di somme dalla loro finalità tipica;

d) in quarto luogo, violazione degli artt. 3 e 53 Cost., poiché (anche nella misura in cui vi può essere assimilazione dei contributi versati dagli iscritti alle Casse a «tributi»), il prelievo determinato dal versamento imposto alla Cassa in misura percentualmente fissa su una cifra determinata da quanto complessivamente speso per consumi intermedi nell'annualità 2010, non tiene in alcun conto né la capacità contributiva del soggetto, né qualsivoglia criterio di progressività, in ciò determinando altresì sia una disparità di trattamento tra soggetti destinatari di una medesima percentuale di esazione, indipendentemente dalla loro soggettiva capacità contributiva, sia una palese irragionevolezza della previsione normativa.

4. Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 135, con riferimento alle nonne della predetta disposizione, come sopra specificate, per violazione degli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 Cost.

La rimessione degli atti alla Corte Costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.



P. Q. M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) pronunciando sul ricorso in epigrafe,*

*Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 135.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:*

Paolo Numerico, Presidente  
 Fabio Taormina, Consigliere  
 Antonio Bianchi, Consigliere  
 Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore  
 Leonardo Spagnoletti, Consigliere

IL PRESIDENTE: NUMERICO

*L'Estensore: FORLENZA*

15C00307

N. 209

*Ordinanza del 29 aprile 2015 del Giudice di pace di Campana nel procedimento civile promosso da Aiello Maria Antonietta contro Comune di Melissa*

**Procedimento civile - Opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada - Incompetenza per territorio del giudice di pace adito in sede diversa da quella del luogo in cui è stata commessa la violazione - Inderogabilità e conseguente rilevabilità d'ufficio - Ingiustificato privilegio a favore della Pubblica Amministrazione - Limitazione e compressione del diritto di difesa del cittadino - Disparità di trattamento "in relazione alle ipotesi di derogabilità rilevabile su rituale eccezione di parte" - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché del diritto di tutelare i propri diritti.**

- Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, art. 7, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 28 e 38, commi secondo e quarto, del codice di procedura civile.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 102.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI CAMPANA

SEZIONE CIVILE

Il giudice di pace Avv. Salvatore Zito;

Letti gli atti di causa emette la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 116\15 R.G.A.C. avente ad oggetto: opposizione a verbale di accertamento ad infrazioni al codice della strada, tra Aiello Maria Antonietta, rappresentata e difesa dall'avv. Saverio Forciniti e Comune di Melissa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Bevilacqua;



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 1 aprile 2015 la signora Aiello Maria Antonietta proponeva opposizione avverso verbale di contestazione n. 179S\179\2015

Il ricorrente adduceva, a sostegno dell'impugnazione l'illegittimità del provvedimento, la conseguente nullità dello stesso e grave violazione di legge;

Chiedeva pertanto l'annullamento del verbale impugnato.

Si costituiva ritualmente in giudizio l'opposto comune di Melissa adducendo l'incompetenza territoriale del Giudice adito, per essere competente il giudice di pace di Crotona (Kr) quale foro del luogo di commissione della violazione, in Torre Melissa (Kr), ai sensi dell'art. 204-bis C.d.S., dell'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2011, dell'art. 22 e ss. della L. n. 689/1981 e dell'art. 97 del D.Lgs. n. 507/1999 e dell'art. 38 c.p.c.,

Chiedeva quindi pronunciarsi declaratoria di incompetenza territoriale del giudice adito in favore del giudice di Pace di Crotona.

Ciò premesso, questo giudicante, dovendo pronunciarsi sull'eccezione preliminare di incompetenza per territorio sollevata dall'Ente convenuto e, quindi, in caso di accoglimento, rimettere le parti innanzi a diverso giudice ovvero, in caso di rigetto, procedere all'esame del merito della controversia, non può prescindere dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 01.09.2011, n. 150 (a norma del quale l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'art. 204-bis del D.Lgs. 30.04.1992, n. 285, si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione), dell'art. 38, commi 2 (a norma del quale l'incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio sono eccepite, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta tempestivamente depositata) e 4 (a norma del quale l'incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio nei casi previsti dall'art. 28 sono rilevate d'ufficio non oltre l'udienza di cui all'articolo 183) nonché dell'art. 28 (a norma del quale la competenza per territorio può essere derogata per accordo delle parti, salvo che per le cause previste nei nn. 1, 2, 3 e 5 dell'art. 70, per i casi di esecuzione forzata, di opposizione alla stessa, di procedimenti cautelari e possessori, di procedimenti in camera di consiglio e per ogni altro caso in cui l'inderogabilità sia disposta espressamente dalla legge) del R.D. 28.10.1940, n. 1443 la cui portata si presta ad interpretazioni in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 (principi di uguaglianza e di ragionevolezza) nonché 24 (diritto di tutela dei propri diritti) della Costituzione.

È pertanto evidente la rilevanza della questione di costituzionalità delle disposizioni indicate, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla risoluzione di essa.

Quanto ai motivi di diritto in base ai quali questo giudicante ritiene costituzionalmente illegittime le norme impugnate, l'Ente convenuto, come rilevato, ha eccepito l'incompetenza per territorio dell'Ufficio adito, ritenendo la competenza del giudice di pace del luogo di commissione della violazione.

L'eccezione si fonda sull'assunto secondo cui la competenza già prevista dall'art. 22-bis della L. 24.11.1981, n. 689, ora dall'art. 7 del D.Lgs. 01.09.2011, n. 150, per le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'art. 204-bis del D.Lgs. 30.04.1992, n. 285 (e, analogamente, dall'art. 6 del medesimo D.Lgs. n. 150/2011 per le controversie previste dall'art. 22 della L. n. 689/1981) sia inderogabile e, come tale, rilevabile d'ufficio.

L'art. 28 c.p.c., tuttavia, prevede che la competenza per territorio possa essere derogata per accordo delle parti, salvo che, per quanto di interesse ai presenti fini, per ogni caso in cui l'inderogabilità sia disposta "espressamente" dalla legge.

A titolo esemplificativo, la legge prevede espressamente l'inderogabilità della competenza per territorio nell'ipotesi prevista dall'art. 661 c.p.c., secondo cui "... Quando si intima la licenza o lo sfratto, la citazione a comparire deve farsi inderogabilmente davanti al tribunale del luogo in cui si trova la cosa locata ..." oppure in quella prevista dall'art. 63 del D.Lgs. 06.09.2005, n. 206, secondo cui "... Per le controversie civili inerenti all'applicazione del presente capo la competenza territoriale inderogabile è del giudice del luogo di residenza o di domicilio del consumatore, se ubicati nel territorio dello Stato ...".

Non così nelle disposizioni in questione, in cui non si rinviene l'espressa comminatoria di inderogabilità.

Di conseguenza, la competenza territoriale, così come ora delineata dall'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2011 per le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'art. 204-bis del D.Lgs. n. 285/1992, deve ritenersi assoggettata al regime di cui all'art. 38, comma 1, c.p.c. secondo



cui l'incompetenza per territorio è eccepita, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta tempestivamente depositata, nel caso di specie, entro il termine di 10 giorni prima dell'udienza di prima comparizione, fissato dall'art. 416 c.p.c. nel rito del lavoro, applicabile alle controversie previste dall'art. 22 della L. 689/1981 a seguito della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione di cui al D.Lgs. 150/2011.

E allora, se interpretato nel senso dell'inderogabilità e della conseguente rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio, il combinato disposto delle norme impugnate privilegia ingiustificatamente la Pubblica Amministrazione in quanto verrebbe fortemente limitato e particolarmente difficoltoso il diritto alla difesa costituzionalmente garantito ai cittadini dall'art. 24 e si determinerebbe una disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, in relazione alle ipotesi di derogabilità rilevabile su rituale eccezione di parte.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della Legge Costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, Il giudice di pace di Campania promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3, 24 e 102 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 01.09.2011, n. 150, dell'art. 38, commi 2 e 4 nonché dell'art. 28 del codice di procedura civile vigente nella parte in cui prevedono l'inderogabilità e la rilevabilità d'ufficio dell'incompetenza per territorio del giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.*

Campana, 29 aprile 2015

*Il Giudice di pace: ZITO*

*Il cancelliere: MANFREDI*

15C00308

N. 210

*Ordinanza dell'8 aprile 2015 del Tribunale di Como nel procedimento civile promosso da Tagliabue Giuseppe e Tagliabue Paolo contro Sciumbata Salvatore Ditta individuale*

**Procedimento civile - Notificazioni - Notificazione eseguita personalmente dall'ufficiale giudiziario - Perfezionamento in caso di irreperibilità o di rifiuto di ricevere la copia dell'atto - Decorrenza degli effetti della notifica, per il destinatario, dalla data di ricevimento [se anteriore al decimo giorno dalla spedizione] della raccomandata informativa contenente l'avviso di avvenuto deposito della copia nella casa comunale - Omessa previsione che la notificazione si ha, invece, per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di ["recapito", *recte*:] spedizione della medesima raccomandata, ovvero dalla data di effettivo ritiro della copia dell'atto, se anteriore - Disparità di trattamento rispetto alla notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta (disciplinata dall'art. 8, comma quarto, della legge n. 890 del 1982, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005) - Violazione del principio di eguaglianza - Compressione irragionevole del diritto di difesa - Contrasto con l'effettività del contraddittorio, con la parità delle parti e con il generale principio del "giusto processo".**

- Codice di procedura civile, art. 140 (come riformulato dalla sentenza n. 3 del 2010 della Corte costituzionale).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.



## TRIBUNALE DI COMO

## II SEZIONE CIVILE

## IL GIUDICE

*Rilevato in fatto*

Con atto di citazione ritualmente notificato il 14.05.2014 i signori Tagliabue Giuseppe e Tagliabue Paolo proponevano opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 504/14 emesso, a favore dell'impresa individuale Sciumbata Salvatore, dal Tribunale di Como il 17.02.2014, con il quale veniva ingiunto agli attori opposenti, in via solidale tra loro, di pagare in favore dell'impresa opposta la somma di € 37.363,72, oltre interessi maturandi e spese di notifica.

Il decreto ingiuntivo veniva notificato all'attore opponente Tagliabue Paolo in data 25.03.2014, con la consegna dell'atto a mani della moglie.

Nei confronti di Tagliabue Giuseppe la notifica del decreto ingiuntivo opposto veniva effettuata nei confronti di Tagliabue Giuseppe, ai sensi dell'art. 140 c.p.c. L'ufficiale giudiziario incaricato di eseguire la notifica, recatosi presso la residenza di quest'ultimo e non rinvenendo il destinatario in loco, procedeva con il deposito del plico presso la casa comunale di Cantù, dandone avviso al destinatario per mezzo di raccomandata A.R. spedita in data 26 marzo 2014 e recapitata nelle mani della signora Ghezzi Maria, moglie convivente del signor Tagliabue Giuseppe, in data 2 aprile 2014.

Con l'opposizione i signori Tagliabue chiedevano, in via preliminare, l'accertamento della propria carenza di legittimazione passiva e, nel merito, la revoca del decreto ingiuntivo opposto, in quanto la pretesa creditoria opposta sarebbe infondata in fatto ed in diritto.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 25.09.2014, si costituiva l'impresa opposta eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'opposizione per tardività, con riferimento ad entrambi gli opposenti, essendo stata notificata oltre il termine di quaranta giorni previsto, a pena di decadenza, dall'art. 641 comma I c.p.c.

Per quanto riguarda Tettamanti Paolo *nulla quaestio*: l'opposizione veniva notificata a 50 giorni dalla notifica del decreto ingiuntivo nelle mani della moglie convivente.

Per Tagliabue Giuseppe parte opposta assumeva come *dies a quo* la data di ricezione della raccomandata contenente l'avviso di deposito dell'atto non notificato per assenza del destinatario, ex art. 140 c.p.c., avvenuta il 2.04.2014, individuando il *dies a quem* nella data di notifica della relativa opposizione all'impresa convenuta, (avvenuta il 13.05.2014, al 41° giorno), evidenziando il mancato rispetto dei termini di legge, con conseguente inammissibilità dell'opposizione.

Alla prima udienza del 15/10/2014 parte opponente contestava l'eccezione di improcedibilità sollevata da controparte, evidenziando come la notifica dell'opposizione proposta fosse avvenuta nel termine di giorni 40 previsti *ex lege*, in quanto la notifica del decreto ingiuntivo nei confronti del signor Tagliabue Giuseppe si sarebbe perfezionata in data 5 aprile 2014, ovvero decorsi 10 giorni dalla notifica dell'avviso di deposito ex art. 140 c.p.c., avvenuta il 26.03.2014.

Su richiesta delle parti, il giudice differiva l'udienza al 20.11.2014, al fine di consentire a parte opposta di acquisire, presso l'UNEP e presso il Comune di Cantù, la documentazione attestante la notifica del decreto ingiuntivo al signor Tagliabue Giuseppe.

Alle successiva udienza era parte opponente a produrre certificazione attestante che il signor Tagliabue Giuseppe aveva ritirato l'atto presso il comune di Cantù soltanto il 24.04.2014, insistendo nella propria di tempestività dell'opposizione proposta e chiedendo la concessione dei termini ex art. 183 comma VI c.p.c. Il procuratore della convenuta opponente chiedeva, invece, fissarsi udienza di precisazione delle conclusioni, attesa la tardività dell'opposizione proposta.

A scioglimento della riserva assunta, con provvedimento in data 3/12/2014, il giudice concedeva termine fino al 30/01/2015 per il deposito di note difensive, fissando l'udienza dell'11/02/2015 per la precisazione delle conclusioni e la discussione, ai sensi dell'art. 281-*sexies* c.p.c.

Nelle proprie note conclusive parte opponente evidenziava un'irragionevole discrasia tra la formulazione dell'art. 140 c.p.c., alla luce dell'intervenuta Sent. 3/2010, con quanto previsto in tema di notifica a mezzo del servizio postale dall'art. 149, ult. comma, c.p.c., per cui la notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della



consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, decorsi 10 giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di comunicazione dell'avviso di deposito, ovvero dal ritiro del piego, se anteriore.

Parte opposta si riportava, invece, alle proprie argomentazioni difensive già esposte nella propria comparsa di costituzione.

All'udienza all'uopo fissata, a seguito di breve discussione e della successiva Camera di consiglio svolta, il giudice, ritenuto che la questione sollevata da parte opponente non apparisse manifestamente infondata, risultando altresì rilevante rispetto alla definizione del giudizio, al fine di provocare il contraddittorio delle parti sulla questione stessa, concedeva termine fino 31/03/2015 per il deposito di memorie, fissando l'udienza del 29.04.2015 (anticipata all'8.04.2015) per il prosieguo della trattazione, impregiudicato ogni provvedimento,

A tale udienza il giudice pronunciava la seguente ordinanza, ravvisati profili di ingiustificata disparità di trattamento per situazioni analoghe tra la disciplina della notifica a mani ex art. 140 c.p.c. e quella — strutturalmente analoga — prevista in materia di notifiche di atti giudiziari a mezzo posta dall'art. 8 della legge n. 890 del 20 novembre 1982, come modificato dal decreto-legge n. 35/2005, si riservava.

Quest'ultima procedura, infatti, è sostanzialmente identica a quella prevista dall'art. 140 c.p.c., con l'unica differenza che, nell'un caso, l'ufficiale giudiziario provvede al deposito dell'atto da notificare presso la casa comunale, mentre nell'altro l'agente postale provvede al deposito del piego presso l'ufficio postale.

Pertanto, l'art. 8 introdurrebbe una regola diversificata, laddove attribuisce al destinatario dieci giorni di tempo utile dalla spedizione della raccomandata per ritirare l'atto presso l'ufficio postale, senza che tale periodo decorra a suo svantaggio; mentre, invece, l'art. 140 c.p.c., nell'interpretazione della suprema Corte resa con la Sent. 3/10, farebbe coincidere la data della notifica — per il destinatario — con la stessa data di ricezione della raccomandata (normalmente antecedente al termine di dieci giorni dalla spedizione, considerato che il luogo di recapito è collocato nell'ambito del circondario).

#### *Rilevato in diritto*

Questo decidente in effetti dubita (e, pertanto, decide di sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale) della conformità dell'art. 140 c.p.c. ai principi dettati dalla Costituzione nella parte in cui detta norma procedurale — così come riformulata dalla Sent. n. 3/10 C. Cost. — fa decorrere gli effetti della notifica, per il destinatario della stessa, dal momento in cui l'ufficiale giudiziario, dopo aver eseguito il deposito dell'atto da notificare presso la casa comunale ed aver affisso il prescritto avviso alla porta dell'abitazione, completa l'iter notificatorio recapitando al destinatario una raccomandata con avviso di ricevimento contenente notizia dell'avvenuto deposito (o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione, in caso di mancato recapito).

Il dubbio investe la suddetta norma anzitutto — e principalmente — in rapporto al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, per ingiustificata disparità di trattamento rispetto al *tertium comparationis* costituito dalla fattispecie notificatoria prevista dall'art. 8 della legge 20 novembre 1982, n. 890, come modificato dal decreto-legge n. 35/2005, laddove quest'ultima norma prevede, al quarto comma, in relazione al caso in cui le persone abilitate a ricevere il piego in luogo del destinatario rifiutino di riceverlo, ovvero l'agente postale non possa recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, che il piego venga depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna, o presso una sua dipendenza, e che del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale, o una sua dipendenza, l'agente postale dia notizia al destinatario inviando un avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, puntualizzandosi che, in tale ipotesi, la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero dalla data del ritiro del piego se anteriore, non attribuendo alcun rilievo, al fine del perfezionamento della notifica, alla ricezione dell'avviso di deposito da parte del notificatario.

In secondo luogo, il dubbio si pone anche in relazione all'art. 24 Cost. per la conseguente violazione del diritto di difesa che dalla detta diversa disciplina può conseguire in via differenziale, a danno del destinatario di una notifica ex art. 140 c.p.c., che fa coincidere il perfezionamento della notifica dell'atto con il ricevimento della raccomandata informativa del deposito dell'atto, con una riduzione dei termini a difesa rispetto ai soggetti che ricevono la notifica dell'atto a mani proprie oppure a mezzo posta.

La "retrocessione" del contraddittorio che l'art. 140 c.p.c. impone tramite *fictio iuris*, lede l'art. 24 Cost., nella parte in cui, al secondo comma, tutela il diritto di difesa come inviolabile in ogni stato del processo e quindi anche al momento dell'instaurazione del contraddittorio: i termini di difesa che il legislatore concede a seguito della *in ius vocatio* sono infatti ridotti per chi subisce la notifica ex art. 140 c.p.c. in misura superiore a quella necessaria per rendere attuabile in tempi ragionevoli il perfezionamento della notifica (ovvero tutelare il diritto di difesa della controparte).



Inoltre, l'insussistenza di motivi di ragionevolezza alla base della *fictio iuris* che identifica l'instaurazione del contraddittorio ex art. 140 c.p.c., contrasta con l'art. 3, primo comma, Cost., nella sua accezione di tutela della ragionevolezza come confine della discrezionalità del legislatore ordinario.

La legittimità costituzionale della *fictio iuris*, rappresentata dall'ingresso nella sfera di conoscibilità legale tramite la ricezione della raccomandata contenente l'avviso di deposito dell'atto, deve anche confrontarsi con il novellato testo dell'art. 111 Cost., comma I e II, nell'ottica della "giustizia" del processo, che costituzionalizza il "principio del contraddittorio" come elemento sostitutivo di "ogni processo".

Sotto i suddetti profili, pertanto, deve ritenersi, oltre che rilevante, non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 140 c.p.c. ed, in conseguenza, la stessa va posta all'attenzione della Corte costituzionale.

#### *Sulla rilevanza della questione*

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico tra la *res giudicanda* e la norma ritenuta incostituzionale appare del tutto evidente.

Principalmente assume manifesta rilevanza, ai fini della decisione, la questione di carattere assolutamente preliminare relativa alla applicabilità della norma *de qua*, la quale costituisce il referente normativo di riferimento ed alla quale, pertanto, questo decidente deve richiamarsi ai fini della decisione dell'eccezione preliminare — peraltro anche pregiudiziale ai fini della trattazione della causa nel merito — formulata da parte opposta e relativa alla tardività o meno della proposta opposizione.

Si discute, infatti, proprio di quale sia la data di notifica del decreto ingiuntivo opposto effettuata ex art. 140 c.p.c. — da considerare efficace per il destinatario Tagliabue Giuseppe, attuale opponente: laddove, tale data coincida con il giorno in cui viene recapitata al destinatario la raccomandata (nel caso specifico il 2.04.2014), l'opposizione dovrebbe considerarsi tardiva e quindi improcedibile, perché proposta oltre il termine decadenziale di quaranta giorni di cui all'art. 641, primo comma, c.p.c. (l'atto di opposizione essendo stato portato alla notifica all'Ufficiale giudiziario il 13.05.2014, consegnato a mani del destinatario il giorno successivo); mentre, reputandosi che la data di notifica coincida con il giorno di effettivo ritiro dell'atto o con decorso dei dieci giorni successivi alla spedizione dell'avviso di deposito (quindi il 5.04.2014), l'opposizione monitoria dovrebbe considerarsi tempestiva e quindi procedibile.

#### *Sulla non manifesta infondatezza*

In merito al requisito della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, in relazione alla richiamata disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., oltre che in relazione alla compressione del diritto di difesa lesiva dell'art. 24 Cost., questo decidente ritiene lo stesso sussistente.

In effetti, l'art. 140 c.p.c. e l'art. 8, legge 20 novembre 1982 n. 890 prevedono modalità notificatorie alquanto simili in presenza di analoghi presupposti di fatto. In entrambi i casi, sia pure descritti nei due articoli in modo letteralmente non identico, la notifica non può effettuarsi direttamente al destinatario, perché questi non è reperibile in loco o perché le persone abilitate a ricevere il piego in luogo di lui rifiutano di riceverlo, ovvero perché vi è temporanea assenza del destinatario o la mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate.

Ecco allora che, in un caso, quello di cui all'art. 140 c.p.c., l'ufficiale giudiziario deposita la copia dell'atto da notificare nella casa del Comune dove la notificazione deve eseguirsi, affigge avviso del deposito in busta chiusa e sigillata alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario e gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento.

Analogamente, nel caso di notifica ex art. 8 della legge n. 890/1992, l'agente postale deposita il piego presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza e, del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza, dà notizia al destinatario mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

L'unica vera differenza strutturale tra le due fattispecie notificatorie, in sostanza, consiste nel fatto che, nel primo caso, l'ufficiale giudiziario provvede al deposito della copia presso la casa comunale, mentre nell'altro l'agente postale provvede al deposito del piego presso l'ufficio postale (ove nel primo caso è invece depositato solo l'avviso, in caso di assenza del destinatario al momento in cui avviene il tentativo di consegna della raccomandata).

Si tratta allora di verificare se questa differenza possa, *ex se*, giustificare l'operare della successiva regola differenziatrice, secondo cui solo nella notifica postale il destinatario ha dieci giorni di tempo dalla spedizione della raccomandata per ritirare l'atto presso l'ufficio postale, senza che tale periodo decorra a suo svantaggio, laddove invece



l'art. 140 c.p.c. — secondo la nuova formulazione — farebbe coincidere la data della notifica con la data di recapito dell'avviso di deposito (inconferente nelle notifiche a mezzo posta).

Al fine di una tale verifica, tuttavia, è necessario un breve riesame dello sviluppo che, nell'ultimo decennio, ha contrassegnato l'interpretazione giurisprudenziale e la modificazione legislativa delle norme in oggetto.

Giova, allora, anzitutto rammentare che un primo importante intervento si ebbe con la pronuncia della Corte cost. n. 346 del 1998, in cui la Consulta pose in rilievo l'esistenza di una ingiustificata disciplina discriminatoria a danno del destinatario di notifiche a mezzo posta rispetto ai destinatari di notifiche effettuate ai sensi dell'art. 140 c.p.c.

La Corte rilevò, quindi, che la diversità di disciplina tra le notificazioni a mezzo posta e quelle eseguite personalmente dall'ufficiale giudiziario, non potesse né dovesse comportare una menomazione delle garanzie del destinatario delle prime.

Osservò in particolare che, mentre l'art. 140 cod. proc. civ. imponeva ed impone all'ufficiale giudiziario di dare comunicazione al destinatario, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, del compimento delle formalità indicate, allo scopo di garantire che il notificatario abbia un'effettiva possibilità di conoscenza dell'avvenuto deposito dell'atto, una disposizione siffatta mancava invece nella disciplina censurata (ossia quella posta dall'art. 8 legge 890/82) che, pertanto, risultava al tempo stesso priva di ragionevolezza e lesiva della possibilità di conoscenza dell'atto da parte del notificatario e, quindi, del diritto di difesa costituzionalmente garantito, perché: "... se rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, un limite inderogabile di tale discrezionalità è rappresentato dal diritto di difesa del notificatario ...". La Corte non mancò neppure di segnalare che: "le insufficienti garanzie di conoscibilità che presenta per il notificatario la notificazione a mezzo del servizio postale derivano, in ultima analisi, dalla scelta del modo di notificazione effettuata da soggetti, l'ufficiale giudiziario e il notificante, privi di qualsivoglia interesse alla conoscibilità dell'atto da parte del notificatario: il solo notificante, infatti, può richiedere all'ufficiale giudiziario di effettuare la notifica personalmente e, qualora ciò non faccia, l'ufficiale giudiziario può, a sua discrezione, scegliere l'uno o l'altro modo di notificazione (...)"

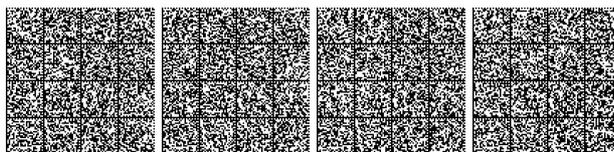
Per effetto della suddetta sentenza della Consulta, l'art. 8 della legge 20 novembre 1982, n. 890 è stato dunque applicato, fino al 2005, come se prevedesse l'obbligo di invio della raccomandata da parte dell'agente postale.

Il legislatore è poi intervenuto nel 2005, dando specifica attuazione normativa alla pronuncia della Consulta, così modificando il citato art. 8, legge n. 890/1982 con l'art. 2 del decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2005, n. 80 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale".

A seguito di tale modifica la norma prevede ora che (comma 2) "... se le persone abilitate a ricevere il piego, in luogo del destinatario, rifiutano di riceverlo, ovvero se l'agente postale non può recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza. Del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza è data notizia al destinatario, a cura dell'agente postale preposto alla consegna, mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento che, in caso di assenza del destinatario, deve essere affisso alla porta d'ingresso oppure immesso nella cassetta della corrispondenza dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda ...". Si aggiunge poi (al comma 4) che "... la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di cui al secondo comma ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore ...".

Con siffatte disposizioni, come è agevole constatare, il legislatore non si è limitato a introdurre in modo espresso l'obbligo di spedizione della raccomandata, ma ha anche posto una regola di maggior tutela per il destinatario della notifica attraverso la fissazione di un termine (massimo) di dieci giorni per il ritiro del piego, termine utile a far decorrere gli effetti della notifica per il destinatario stesso al fine dello svolgimento di ogni ulteriore e successiva attività processuale di suo interesse. Pertanto, quanto alle notifiche di atti giudiziari a mezzo posta nei casi di assenza o rifiuto di cui all'art. 8, secondo comma, legge n. 890/1982, il sistema — ormai basato sul generale principio di scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio — che si completa in questo senso: per il notificante, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 477/2002, la notifica si perfeziona comunque al momento della consegna dell'atto da notificare; per il notificatario, si perfeziona decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di cui al secondo comma ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore.

Ne risultò, però, un capovolgimento vero e proprio rispetto al sistema precedente in cui era l'art. 8 ad apprestare una disciplina meno garantista per il notificatario rispetto a quella apprestata — in presenza di analoghi presupposti di fatto — dall'art. 140 c.p.c.



Al destinatario di una notifica di un atto giudiziario a mezzo posta veniva concesso un termine maggiore (fino ad un massimo di dieci giorni dalla spedizione della raccomandata informativa) rispetto al destinatario di una notifica ex art. 140 c.p.c.

Della sussistenza di un'irragionevole disparità di trattamento tra i due sistemi notificatori ne prendeva atto la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 3/10, non pervenendo, tuttavia a soluzioni di perfetta coincidenza degli effetti tra le due fattispecie: "Ne risulta un capovolgimento rispetto al sistema precedente, in cui era l'art. 8 della legge n. 890 del 1982 a prevedere una disciplina meno garantista per il notificatario rispetto a quella apprestata, in presenza di analoghi presupposti di fatto, dall'art. 140 cod. proc. civ., perché la notifica a mezzo posta si perfeziona, per il destinatario, non con il semplice invio a cura dell'agente postale della raccomandata che dà avviso dell'infruttuoso accesso, ma decorsi dieci giorni dall'inoltro della raccomandata o nel minor termine costituito dall'effettivo ritiro del plico in giacenza. E ciò, per di più, in un contesto nel quale la scelta della tipologia di notifica viene effettuata da soggetti, l'ufficiale giudiziario ed il notificante, privi di qualsivoglia interesse alla conoscibilità dell'atto da parte del notificatario: il solo notificante, infatti, può richiedere all'ufficiale giudiziario di effettuare la notifica personalmente e, qualora ciò non faccia, l'ufficiale giudiziario può, a sua discrezione, scegliere l'uno o l'altro modo di notificazione. Nell'attuale sistema normativo si è dunque verificata una discrasia, ai fini dell'individuazione della data di perfezionamento della notifica per il destinatario, tra la disciplina legislativa della notificazione a mezzo posta, dettata dal novellato art. 8 della legge n. 890 del 1982 — dove le esigenze di certezza nella individuazione della data di perfezionamento del procedimento notificatorio, di celerità nel completamento del relativo *iter* e di effettività delle garanzie di difesa e di contraddittorio sono assicurate dalla previsione che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata informativa ovvero dalla data di ritiro del piego, se anteriore — e la disciplina dell'art. 140 cod. proc. civ., nella quale il diritto vivente, ai fini del perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, dà rilievo, per esigenze di certezza, alla sola spedizione della raccomandata,

È evidente che la disposizione denunciata, così come interpretata dal diritto vivente, facendo decorrere i termini per la tutela in giudizio del destinatario da un momento anteriore alla concreta conoscibilità dell'atto a lui notificato, viola i parametri costituzionali invocati dal rimettente, per il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante, su cui ormai non gravano più i rischi connessi ai tempi del procedimento notificatorio, e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni effettività e di parità, e per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, disciplinata dall'art. 8 della legge n. 890 del 1982. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione."

Esaminando quindi proprio la consimile fattispecie notificatoria disciplinata dall'art. 8 della legge 20 novembre 1982, n. 890, la suprema Corte ha ritenuto che questa non possa essere applicata, senza darne una giustificazione motivata, anche alla raccomandata con la quale l'ufficiale giudiziario, in ipotesi di notifica a persona irreperibile, dà notizia del compimento delle operazioni previste dall'art. 140 cod. proc. civ.

In concreto, come già evidenziato, deve ritenersi non manifestamente infondato il dubbio che l'art. 140 c.p.c. si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, oltre che con l'art. 24 Cost., se non interpretato ed applicato in modo conforme all'art. 8 della legge n. 890/1982.

Sembra infatti probabile, che laddove il destinatario di una notifica ex art. 140 non possa beneficiare dei dieci giorni di tempo (massimo) previsti dall'art. 8, quarto comma, della legge n. 890 del 20 novembre 1982, si manifesti una ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., perché casi identici verrebbero trattati in modo ingiustificatamente diverso.

Di fatto, l'art. 8, comma IV legge 890/82, dando un termine di dieci giorni per il ritiro del piego, elimina in radice l'ingiusta erosione del termine per svolgere le successive attività difensive (come nel caso di specie per proporre opposizione a decreto ingiuntivo), riportando la situazione di garanzia delle parti in equilibrio: per un verso, lascia un tempo congruo al destinatario per ritirare l'atto, non rendendo troppo onerosa la notifica per il mittente che, comunque, potrà dare per notificato l'atto decorso il termine di dieci giorni.

Un simile effetto non è garantito dall'art. 140 c.p.c., esponendo il destinatario di una notifica effettuata ai sensi di tale norma ad un trattamento meno garantista, pur in presenza di presupposti di fatto identici e per di più sulla base di una scelta della tipologia di notifica che, come già segnalato nella citata sentenza della Corte cost. n. 348/1998, viene demandata alla volontà esclusiva del notificante.



Il controinteressato, quindi, potrà scegliere di far effettuare una notifica ex art. 140 c.p.c., privando il destinatario della maggior garanzia costituita dalla disciplina prevista dall'art. 8, legge n. 890/1982.

Nulla rilevano le differenze strutturali (comunque secondarie) dei due procedimenti notificatori a confronto, poiché la diversa allocazione del plico o dell'avviso (casa comunale o ufficio postale), o la più o meno indicativa serie di notizie fornite ora dall'ufficiale giudiziario (ex art. 48 disp. att. c.p.c.), ora dall'agente postale (ex art. 8, legge n. 890/1982), non possono considerarsi fattori in grado di giustificare una differenziata disciplina che discrimini la tutela del notificatario fino al punto da privarlo del ridetto maggior termine per rendersi effettivamente edotto dell'atto notificando e ciò per di più sulla base di una scelta — in ordine al modo di effettuazione della notifica — rimessa all'unilaterale arbitrio ed interesse del notificante o, nel migliore dei casi, dell'ufficiale giudiziario. Si ripropone dunque, sia pure in senso inverso, quel fine garantistico già segnalato sotto questo profilo dalla citata sentenza della Consulta n. 348/1998, con un rilievo direttamente refluyente nella sfera dell'art. 3 Cost., ma con riflessi anche indiretti rispetto all'art. 24 Cost., nella misura in cui è dato comunque ravvisare un difetto differenziale di tutela per il destinatario di una notifica ex art. 140 c.p.c.

Non potrà pertanto ritenersi esclusa l'incostituzionalità dell'art. 140 c.p.c. sul presupposto della sussistenza di differenze di struttura procedimentale rispetto alla fattispecie notificatoria di cui all'art. 8, legge n. 890/1982 e ciò perché solo in caso di notifica ex art. 140 c.p.c. verrebbe inviato al destinatario un avviso con cui si dà notizia degli estremi dell'atto notificando (ex art. 48 disp. att. c.p.c.). Il fatto che detto avviso debba contenere: 1) il nome della persona che ha chiesto la notificazione e del destinatario; 2) l'indicazione della natura dell'atto notificato; 3) l'indicazione del giudice che ha pronunciato il provvedimento notificato o davanti al quale si deve comparire con la data o il termine di comparizione; 4) la data e la firma dell'ufficiale giudiziario, non consente di assimilare la comunicazione dell'avviso stesso alla conoscenza dell'atto, rappresentando solo un passaggio dell'*iter* notificatorio, non ancora perfezionatosi.

Nel caso specifico che ci occupa e di cui al presente giudizio, l'avviso affisso alla porta ed immesso in busta chiusa, successivamente spedita al notificatario, a mezzo raccomandata, il 26 marzo 2014 e ricevuta il 2 aprile 2014, non può ritenersi sufficiente a mettere quest'ultimo nelle reali condizioni di conoscenza dell'atto, al fine dell'impostazione della propria attività difensiva.

È pertanto conseguente sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 140 c.p.c. letto alla luce dell'orientamento interpretativo sopra richiamato della suprema Corte nel senso fin qui rilevato, dovendo questo ritenersi non conforme ai già detti parametri costituzionali di uguaglianza e di tutela del diritto di difesa.

Si tratta infatti di una norma che — in un quadro, della notifica quale atto che crea una presunzione di conoscibilità legale — divarica ulteriormente lo scarto tra conoscibilità legale e conoscenza effettiva.

Ciò comporta, in effetti, una riduzione dei termini a difesa (siano quelli per proporre una opposizione, siano quelli per una costituzione tempestiva) rispetto ai soggetti che ricevono la notifica a mani proprie oppure a mezzo posta.

È vero che il legislatore ordinario ha discrezionalità e, in particolare, l'ha di istituire diversi tipi di notificazione, ma è altrettanto vero che la *fictione iuris* della conoscibilità legale trova confine nel rispetto dei diritti costituzionali. La formalità giuridica infatti, non può essere autoreferente rispetto alla sostanza valoriale della Costituzione, dovendola al contrario tutelare in un'ottica di equilibrio complessivo della fattispecie.

La tutela del contraddittorio, quindi, assume un valore primario e calibrante gli eventuali conflitti con altri interessi costituzionalmente rilevanti. A *fortiori* dunque una *fictione iuris* che incide sulla instaurazione del contraddittorio nel senso di identificare il momento in cui questo si realizza (con le ovvie ricadute sulle facoltà difensive ad esso conseguenti) dovrà essere ancorata a specifici motivi di ragionevolezza e comunque non pregiudicare la sostanza dialettica del processo.

Nel caso in esame, a differenza di quando la Corte costituzionale in precedenza intervenne *ex professo* sull'art. 140, la ragionevolezza della *fictione* non può più supportarsi sulla tutela del diritto di azione del notificante il quale, mentre all'epoca non godeva di alcun effetto anticipatorio, per cui poteva essere pregiudicato da una artefatta irreperibilità del destinatario, ora non patirebbe alcun significativo detrimento se la notifica si perfezionasse decorso il breve termine di dieci giorni dalla spedizione della raccomandata informativa o alla ricezione effettiva dell'atto (se anteriore).

Una scelta diversa andrebbe a confliggere con quel principio della effettività del contraddittorio, che è stato riconosciuto come racchiuso, appunto, nel novellato art. 111/2 Cost. proprio dalla suprema Corte.

Non privo di significato è poi il fatto che la stessa pronuncia abbia perseguito ermeneuticamente una disciplina parallela per le due ipotesi di raccomandata con avviso di ricevimento che si riscontrano nel sistema delle notifiche, cogliendo l'oggettiva connessione che collega, per tale adempimento, gli articoli 149 e 140 c.p.c.



Per i suddetti motivi, pertanto, questo decidente intende sottoporre alla Corte costituzionale — come in effetti con il presente atto sottopone — il quesito relativo alla legittimità costituzionale — sotto vari profili — dell'art. 140 c.p.c. nella parte in cui, così come riformulato dalla Sent. 3/10, fa decorrere gli effetti della notifica, per il destinatario della stessa, dal momento in cui l'ufficiale giudiziario, dopo aver eseguito il deposito dell'atto da notificare presso la casa comunale ed aver affisso il prescritto avviso alla porta dell'abitazione, completa l'iter notificatorio recapitando al destinatario una raccomandata con avviso di ricevimento contenente notizia dell'avvenuto deposito, anziché ritenere perfezionata la notifica per il destinatario, anche in caso di notifica ex art. 140 c.p.c., dopo dieci giorni dalla spedizione della raccomandata o dal momento in cui il destinatario ritira effettivamente l'atto depositato presso la Casa comunale (se anteriore) avendone, in tal modo, piena conoscenza e ciò per la necessità di conformare il procedimento ex art. 140 c.p.c. a quello — strutturalmente analogo — previsto in materia di notifiche di atti giudiziari a mezzo posta dall'art. 8 della legge n. 890 del 20 novembre 1982, come modificato dal decreto-legge n. 35/2005, in tal modo uniformando i due richiamati procedimenti notificatori ed evitando una ingiustificata disparità di trattamento, la diversa compressione dei termini a difesa e la lesione del principio dell'effettività del contraddittorio.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 Cost., nonché l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuto che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dall'esame della questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 140 codice di procedura civile, nella parte in cui fa decorrere gli effetti della notifica, per il destinatario della stessa, dalla data in cui l'ufficiale giudiziario, depositata la copia dell'atto da notificare nella casa del comune dove la notificazione deve eseguirsi ed affisso un avviso dell'avvenuto deposito in busta chiusa e sigillata alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario, gliene dà notizia per raccomandata con avviso di ricevimento, anziché prevedere che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di recapito della lettera raccomandata, con la quale lo si avvisa dell'avvenuto deposito dell'atto presso la casa comunale, ovvero dalla data dell'effettivo ritiro della copia dell'atto, se anteriore, in modo analogo a quanto previsto dall'art. 8, quarto comma, della legge 20 novembre 1982 n. 890, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2005, n. 80;*

*Dispone:*

*la sospensione del presente giudizio civile R.G. 3421/14;*

*la immediata rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale nei sensi di cui in motivazione;*

*che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia con urgenza notificata:*

*alle parti in causa;*

*al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*ai Presidenti delle due Camere del Parlamento*

*e trasmessa, insieme a tutti gli atti del procedimento (previa formazione dell'indice ex art. 36 disp. att. c.p.c.) e con la prova delle predette notificazioni, alla Corte Costituzionale.*

Como, 8 aprile 2015

*Il Giudice: D'ANIELLO*



## N. 211

*Ordinanza del 28 aprile 2015 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da N.G. contro Pubblico ministero presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Trento*

**Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Possibilità subordinata alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della persona istante - Conseguente necessità che quest'ultima si sottoponga previamente ai trattamenti medico-chirurgici necessari a modificare i propri caratteri sessuali primari - Ingiustificata limitazione dell'esercizio del diritto della persona all'identità di genere (ossia di scegliere la propria identità sessuale, femminile o maschile, a prescindere dal dato biologico) - Violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Contrasto con la garanzia costituzionale dei diritti inviolabili della persona - Imposizione di una condizione eccessivamente gravosa e conseguente vanificazione del diritto all'identità sessuale - Irragionevolezza - Compromissione del diritto alla salute (attesa l'invasività e pericolosità dei trattamenti sanitari per l'adeguamento del sesso "biologico").**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164, art. 1, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 11 luglio 2002, n. 28.957 (*Christine Goodwin contro Regno Unito*).

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

## SEZIONE CIVILE

Composto dagli Ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Roberto Beghini, Presidente relatore;

dott. Giuseppe Barbato, giudice;

dott. Giuliana Segna, giudice;

Letti gli atti del proc. n. 5142/2013 RG;

Pronunzia la seguente;

## ORDINANZA

di remissione degli atti alla Eccellentissima Corte costituzionale in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164.

*1. La rilevanza della questione.*

La presente ordinanza coinvolge questioni di diritto identiche a quelle già esaminate da questo stesso Tribunale nel procedimento n. 1471/2014 RG e nel relativo provvedimento del 19 agosto 2014 di remissione degli atti a codesta Eccellentissima Corte.

Anche nel presente caso, la rilevanza della questione risiede nel fatto che, il ricorrente, premesso di non avere figli e di non aver contratto matrimonio, ha chiesto a questo Tribunale la rettificazione di attribuzione di sesso ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, mediante ordine all'ufficiale di stato civile del comune di residenza, di modificare l'atto di nascita, nel senso che risulti quale genere quello femminile e quale prenome uno dello stesso tipo. In mero subordine, il ricorrente ha chiesto — pur non ritenendolo necessario — di essere autorizzato a compiere in futuro gli interventi medico-chirurgici necessari alla normoconformazione del suo corpo. Espone di percepire da anni un'identità di genere femminile, abbigliandosi in tal senso e presentandosi così anche nell'ambiente sociale. Documenta un disturbo dell'identità sessuale nella forma del transessualismo e di disturbo dell'identità di genere. Sostiene e documenta di aver già avviato una terapia ormonale. Ritene non necessario sottoporsi ad alcun intervento chirurgico e solo in estremo subordine chiede di essere autorizzato a farlo. Comparso assieme al suo difensore — innanzi al giudice istruttore — con abbigliamento ed apparenza femminile, ha insistito in tutte e due le domande



giudiziali, sia di rettificazione che — in subordine — di autorizzazione all'adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico.

Il Procuratore della Repubblica presso questo Tribunale, rimasto inizialmente contumace, è poi intervenuto esprimendo parere favorevole all'accoglimento della domanda di rettificazione.

Il procedimento era stato sospeso da questo Tribunale con ordinanza del 19-20 agosto 2014, in attesa che codesta Eccellentissima Corte decidesse la cit. medesima questione già sollevata nel predetto procedimento n. 1471/2014 RG; ma il ricorrente, con ricorso depositato il 30 dicembre 2014, ha ora insistito per la decisione immediata della controversia, ritenendo altresì di avere comunque diritto ad intervenire nel giudizio di costituzionalità.

All'udienza del 21 aprile 2015, la causa è stata quindi riservata per la decisione.

Delineato in tal modo l'oggetto del presente giudizio, questo Tribunale evidenzia che la rilevanza della questione di costituzionalità che con la presente ordinanza viene sollevata, risiede nel fatto che la domanda del ricorrente, deve essere decisa sulla base del cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (come modificato dall'art. 110, decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396), in virtù del quale, come noto «la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali».

Dal tenore letterale della norma, emerge inequivocabilmente che la rettificazione può aver luogo solo previa modificazione dei caratteri sessuali, per tali dovendosi necessariamente intendere i caratteri sessuali primari (vale a dire l'apparato genitale, in base all'esame del quale, al momento della nascita, si è soliti individuare il sesso della persona). In assenza della modificazione dei caratteri sessuali primari, la rettificazione non può aver luogo.

È ben vero che l'art. 31, comma quarto, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, prevedendo che «quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato», ammette che il trattamento medico-chirurgico possa essere solo eventuale (come lascia intendere l'avverbio «quando»); ma ciò non già perché possa ottenersi la rettificazione di attribuzione di sesso a prescindere dall'adeguamento dei caratteri sessuali primari, bensì solo perché possono esservi casi concreti nei quali i caratteri sessuali primari risultano già modificati (ad esempio, in caso di intervento già praticato all'estero o per ragioni congenite). Se così non fosse, non si comprenderebbe l'espressione «a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali», di cui al cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164. Se il legislatore avesse inteso consentire alla persona la rettificazione di attribuzione di sesso a prescindere dalla modificazione dei suoi caratteri sessuali primari, non avrebbe menzionato tale modificazione nella parte finale della norma in esame. Il suo tenore letterale sarebbe stato diverso, verosimilmente uguale a «la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita», senza alcun riferimento alla modificazione dei caratteri sessuali della persona.

Il legislatore del 1982 ha dunque richiesto che vi sia piena corrispondenza tra gli organi sessuali primari della persona, e la nuova identità sessuale a costei attribuita dall'autorità giudiziaria.

Ad avviso di questo Tribunale, dunque, l'interpretazione del cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, impone di escludere che sia ammessa la rettificazione di attribuzione di sesso, in assenza della modificazione dei caratteri sessuali primari della persona (modificazioni che possono essere congenite, fortuite o realizzate mediante intervento medico-chirurgico). Il tenore letterale della norma, non sembra consentire alcun'altra interpretazione.

Nella fattispecie concreta, pertanto, questo Tribunale dovrebbe senz'altro rigettare la domanda di rettificazione di attribuzione di sesso, proposta dal ricorrente, in quanto è pacificamente assente il requisito della previa modificazione dei suoi caratteri sessuali primari, posto che egli, come detto si è limitato esclusivamente ad avviare una terapia ormonale e non intende attualmente sottoporsi ad alcun intervento chirurgico di adeguamento del proprio corpo genitale al sesso femminile, avendo solo chiesto — in mero subordine — di essere autorizzato a farlo.

Di qui la rilevanza della questione di costituzionalità del cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante.

## 2. La non manifesta infondatezza.

Ad avviso di questo Tribunale, l'inciso «a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali», di cui al cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, si pone in contrasto con gli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost. (l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di seguito CEDU).

Per una esaustiva comprensione della fattispecie, può essere utile premettere che, come di recente evidenziato dalla dottrina, ogni persona ha un sesso «anagrafico» attribuitogli al momento della nascita in base a un esame morfo-



logico degli organi genitali. In questo modo, il sesso anagrafico viene fatto coincidere col sesso «biologico». Tuttavia, se per la maggior parte degli individui tale attribuzione rispecchia fedelmente tutte le componenti sessuali, facendo così coincidere il sesso «legale» con quello reale, possono verificarsi ipotesi nelle quali questa coincidenza non sussiste. In questi casi, il sesso attribuito anagraficamente, diventa una mera finzione, perché la componente psicologica si discosta dal dato biologico. Quando ciò avviene, si manifestano le molteplici componenti della sessualità umana, la quale è al contempo genetica, fenotipica, endocrinica, psicologica, culturale e sociale. Il dato fondamentale non è più il sesso biologico o anagrafico, ma il genere, che si può definire quale «variabile socio-culturale», vale a dire «qualità della persona in base alla quale della stessa si può dire che è maschile o femminile». Il genere può discostarsi dal sesso biologico e cambiare col tempo in varie declinazioni e direzioni, nel qual caso si può parlare di «espressione» o «ruolo» di genere. Quando vi è una «percezione» di non collimazione tra il genere assegnato alla nascita (sulla base del sesso «biologico») e il genere cui la persona acquista la consapevolezza di appartenere, tale mutamento opera sul piano dell'identità di genere. Nel passato, la medicina riteneva che ogni dissociazione tra il sesso e il genere, configurasse una vera e propria patologia (il c.d. «disturbo dell'identità di genere», *DIG*), risolvibile solo attraverso il mutamento, verso il sesso opposto, di tutto ciò che era possibile cambiare. Attraverso la c.d. «triadic therapy», infatti, alla persona veniva chiesto di portare a conclusione un processo in tre fasi: un'esperienza reale nel ruolo del sesso desiderato, il trattamento ormonale e la riassegnazione chirurgica dei caratteri sessuali (cd. *RCS*). Solo chi completava tutti e tre questi steps, poteva considerarsi «guarito» e dunque ammesso tra i soggetti meritevoli di considerazione come persone del sesso opposto.

Il cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazioni dei caratteri sessuali della persona istante, costituisce la piena e matura espressione di tale mentalità.

L'imposizione di un determinato trattamento medico, sia esso ormonale ovvero di *RCS*, costituisce tuttavia una grave ed inammissibile limitazione al riconoscimento del diritto all'identità di genere (maschile o femminile). Infatti, il fine del raggiungimento dello stato di benessere psico-fisico della persona, al quale tende il riconoscimento sociale, è la rettificazione di attribuzione di sesso, e non la riassegnazione sessuale sul piano anatomico (dalla persona non sempre voluta, come accade per la sig.ra X.Y.). In altra prospettiva, al fine di identificare una persona come femmina o maschio, non si procede ad un esame dei suoi organi genitali — atto che costituirebbe una grave intromissione nella vita privata della persona — bensì dei suoi documenti. Ne deriva che il trattamento clinico non influisce, sotto un profilo generale, sul riconoscimento sociale nella stessa misura nella quale vi contribuisce, invece, il mutamento di sesso anagrafico. Va poi evidenziato che, come riferisce la scienza medica, sia il trattamento ormonale sia la *RCS*, sono — notoriamente — molto rischiosi per la salute umana. La transizione da donna a uomo (c.d. *Female to Male*, *F2M*) comporta ipercoagulabilità del sangue con rischio di embolia polmonare, infertilità, aumento di peso, patologie epatiche e labilità emotiva; la transizione opposta (*Male to Female*, *M2F*), può portare a infertilità, acne e malattie cardiovascolari.

Ciò evidenziato in punto di fatto, è noto che l'art. 8 della CEDU sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, prevedendo che «ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto all'identità sessuale (*rectius*, diritto all'identità di genere), rientra a pieno titolo nella tutela prevista dal cit. art. 8 della CEDU. Ad esempio, nella sentenza 11 luglio 2002, n. 28.957 (*Christine Goodwin contro Regno Unito*), la Corte ha affermato che «77. Occorre anche riconoscere che può sussistere un grave pregiudizio alla vita privata quando il diritto nazionale è incompatibile con un aspetto importante dell'identità personale (v., *mutatis mutandis*, la sentenza 22 ottobre 1981 nel caso *Dudgeon contro Regno Unito*, serie A n. 45, par. 41). La tensione e lo squilibrio emotivo provocati dalla divergenza tra il ruolo ricoperto nella società da un transessuale operato e la condizione imposta dal diritto che rifiuta di riconoscerne il mutamento di sesso non possono essere considerati, a giudizio della Corte, un inconveniente di secondaria importanza discendente da una formalità. Vi è conflitto tra la realtà sociale e il diritto che pone il transessuale in una situazione anomala, suscitandogli sensazioni di vulnerabilità, di umiliazione e di angoscia». Nella medesima sentenza, la Corte ha anche evidenziato che «90. Ciò posto, la dignità e la libertà dell'uomo costituiscono il nocciolo della Convenzione. In particolare, nel contesto dell'art. 8 della Convenzione, dove la nozione di autonomia personale riflette un importante principio sotteso all'interpretazione delle garanzie di tale disposizione, la sfera personale di ciascun individuo è protetta, compreso il diritto per ciascuno di decidere i particolari della propria identità di essere umano (vedi, specialmente, la sentenza 29 aprile 2002 nel caso *Pretty c. Regno Unito*, ricorso n. 2346/02, par. 62). Nel XXI secolo, la facoltà per i transessuali di godere pienamente, al pari dei loro concittadini, del diritto allo sviluppo personale e all'integrità fisica e morale,



non può essere considerata una questione controversa che richiede del tempo per poter comprendere più chiaramente i problemi in gioco».

Come noto, per giurisprudenza costante, la contrarietà di una norma interna alla CEDU, dà luogo ad un incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (v. Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007, nn. 311 e 317 del 2009, n. 93 del 2010, nn. 1, 113, 236 e 303 del 2011, e nn. 15 e 78 del 2012).

Passando quindi alla Costituzione italiana, il suo art. 2 sancisce il fondamentale principio secondo cui «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», ed eleva «a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano patrimonio irrettrabile della persona umana [e che...] appartengono all'uomo inteso come essere libero» (v. sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 1956): diritti che, stante il loro «carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal costituente» (v. Corte cost. n. 366 del 1991), non possono «essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» (v. Corte cost. n. 1146 del 1988), perché «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Nell'alveo dei diritti inviolabili la Corte costituzionale ha ricondotto sia «il diritto di realizzare, nella vita di relazione, la propria identità sessuale, da ritenere aspetto e fattore di svolgimento della personalità», che gli altri membri della collettività sono tenuti a riconoscere «per dovere di solidarietà sociale» (v. Corte cost. n. 161 del 1985); sia il diritto alla libertà sessuale, poiché, «essendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporne liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto» (v. Corte cost. n. 561 del 1987).

Ad avviso di questo Tribunale, dunque, anche l'art. 2 Cost., come il cit. art. 8 CEDU, riconosce e tutela il diritto all'identità sessuale (*rectius*, diritto all'identità di genere), nel senso che ogni persona ha diritto di scegliere la propria identità sessuale, femminile o maschile, a prescindere dal dato biologico.

Il sospetto di incostituzionalità del cit. art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, sorge in quanto, tale norma, pur riconoscendo il diritto della persona di scegliere la propria identità sessuale, femminile o maschile, subordina l'esercizio di tale diritto alla modificazione dei propri caratteri sessuali primari (da effettuarsi tramite intervento chirurgico).

Ad avviso di questo Tribunale, subordinare diritto di scegliere la propria identità sessuale alla modificazione dei propri caratteri sessuali primari da effettuarsi tramite un doloroso e pericoloso intervento chirurgico, finisce col pregiudicare irrimediabilmente l'esercizio del diritto stesso, vanificandolo integralmente.

Pare evidente il conflitto tra il diritto individuale all'identità sessuale (e la relativa autodeterminazione), e l'imposizione del requisito della modifica dei caratteri sessuali primari, necessario per ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso.

La concezione per cui al fine di vedersi riconosciuto il proprio diritto all'identità sessuale, una persona debba — per forza — sottoporsi a trattamenti clinici altamente invasivi, tali da mettere in pericolo la propria salute, confligge insanabilmente sia con il cit. art. 8 CEDU, sia con l'art. 2 Cost., i quali entrambi, come visto, consentono incondizionatamente ad ogni soggetto di vedersi riconosciuta la propria identità sessuale. Detta concezione confligge anche con l'art. 32 Cost., poiché, al fine dell'esercizio di un proprio diritto fondamentale (quale il diritto all'identità sessuale), impone al soggetto di sottoporsi ad un trattamento chirurgico, del tutto non pertinente né necessario al fine del libero esercizio del diritto in esame. Imporre al soggetto di sottoporsi ad un trattamento chirurgico o sanitario doloroso e pericoloso per la propria salute, equivale a vanificare o rendere comunque eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto alla propria identità sessuale. Considerando che i cit. art. 8 CEDU e art. 2 Cost. tutelano la ricongiunzione dell'individuo con il proprio genere quale risultato del procedimento di rettificazione, non può non riconoscersi che — come ha fatto da tempo anche la scienza medica — la modificazione dei caratteri sessuali primari non sempre è necessaria e che, anzi, alla luce dei diritti «in gioco», la persona deve avere il diritto di rifiutarla. A questo Tribunale sembra che non vi sia ragionevolezza né logicità nel condizionare il riconoscimento del diritto della personalità in esame, ad un incommensurabile prezzo per la salute della persona (artt. 3 e 32 Cost.). Questo Tribunale si rende perfettamente conto delle conseguenze pratiche che comporterebbe una declaratoria di incostituzionalità (nel senso che, allora, l'esame «estriore» della persona, sarebbe idoneo a rilevare il suo sesso); ma ciò, a ben osservare, non può ragionevolmente suscitare alcuna perplessità, perché in un paese civile l'identità sessuale viene accertata tramite i documenti di identità e non certo per mezzo di un'ispezione corporale. Una volta che lo Stato riconosce il diritto della persona a cambiare il proprio sesso anagrafico (ciò che indubbiamente ha fatto la cit. legge 14 aprile 1982, n. 164), subordinare l'esercizio di tale diritto alla sottoposizione della persona a dolorosissimi e pericolosissimi trattamenti sanitari dalla stessa non voluti, significa pretendere da lei di commettere un atto di violenza sul proprio corpo. Una volta riconosciuto che il diritto alla rettificazione dell'attribuzione di sesso, costituisce un vero e proprio diritto della personalità, non sembra consentito al legislatore ordinario subordinarlo a restrizioni tali da pregiudicarne gravemente l'esercizio; fino a vanificarlo.



Tali concetti sono stati ribaditi dal Parlamento europeo nella risoluzione del 12 marzo 2015 sulla relazione annuale di diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2013 e sulla politica dell'Unione europea in materia. Al punto n. 163, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e l'OMS ad eliminare i disturbi dell'identità di genere dall'elenco dei disturbi mentali e comportamentali, auspicando altresì l'intensificazione degli sforzi per porre fine alla patologizzazione delle identità transgender. Al successivo n. 164, il Parlamento medesimo ha accolto con favore il crescente sostegno politico per la messa al bando della sterilizzazione quale requisito per il riconoscimento giuridico del genere, come espresso dal relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura, condividendo il punto di vista secondo cui tali requisiti dovrebbero essere trattati e perseguiti come una violazione del diritto all'integrità fisica nonché della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale ordinario di Trento, sezione civile, revoca l'ordinanza 19-20 agosto 2014 con cui era stata disposta la sospensione impropria del giudizio;*

*Visto l'art. 134 Cost., e gli artt. 23 e ss. della legge 11 marzo 1957, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost..*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Eccellentissima Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Trento, 28 aprile 2015

*Il Presidente-estensore: BEGHINI*

15C00310

N. 212

*Ordinanza del 12 gennaio 2015 del Tribunale di Marsala nel procedimento civile promosso da Cucchiara Renato contro Regione siciliana ed altri*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi - Graduatoria generale unificata dei lavoratori forestali - Criteri di valutazione di cui all'art. 49 della legge regionale n. 16/1996 - Applicazione alla graduatoria con effetti retroattivi alla graduatoria stessa - Violazione del principio di uguaglianza per lesione del principio del legittimo affidamento - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, art. 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



## TRIBUNALE ORDINARIO DI MARSALA

## SEZIONE CIVILE (LAVORO)

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1652/2014 promossa da:

Cucchiara Renato, (C.F. CCCRNT56L25H700B) domiciliato in corso P.S. Mattarella, 222 Trapani, dell'avv. Licata Anna, da cui è rappresentato e difeso

e

Regione siciliana:

Assessorato regionale della famiglia delle politiche sociali e del lavoro in persona del leg. rappr, domiciliato in piazza Falcone e Borsellino 26 Trapani rappresentato e difeso ex art. 417-bis c.p.c. dal proprio funzionario dott. Grizzaffi Carmelo, - resistente;

Assess. regionale territorio e ambiente, Ispettorato Dipartimentale delle Foreste, rappresentato e difeso ex art. 417-bis c.p.c. dall'Ispettore Rip./le delle Foreste, ing. Pasquale Giardina; - resistente;

Dipartimento regionale del lavoro dell'impiego dell'orientamento dei servizi e delle attività formative; Ufficio centro per l'impiego di Trapani (ex U.P.L.) Servizio XVIII; Centro per l'impiego di Salemi II Distretto; Ass. agricoltura sviluppo rurale pesca mediterranea dipert. regionale foreste; Dipartimento azienda foreste - resistenti contumaci.

Oggetto: Impiego pubblico — Norme della Regione Siciliana — Formazione graduatoria unificata del personale forestale - Irrazionale disparità di trattamento di soggetti in situazioni omogenee - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014 n. 5, art. 12;

Costituzione, artt. 3, 97 e 117 in relazione all'art. 6 CEDU.

Il Giudice dott. Caterina Greco, letti gli atti e sciolta la riserva che precede, assunta all'udienza del 26 novembre 2014;

## O S S E R V A

Con ricorso depositato in data 12 settembre 2014 Cucchiara Renato ha convenuto in giudizio le amministrazioni di cui in epigrafe chiedendo che, previa disapplicazione della graduatoria unica del contingente occupazionale di 151 giornate lavorative, approvata con determina dirigenziale n. 1767 del 16 luglio 2014, accertarsi e dichiararsi il proprio diritto ad essere inserito al 1° posto in detta graduatoria ordinando alle amministrazioni convenute di porre in essere tutti gli atti consequenziali; chiedeva altresì che, ove fosse considerata rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 12 primo comma della legge regionale siciliana n. 5 del 2014, in virtù del quale detta graduatoria era stata formata, venisse all'uopo disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Costitutosi in giudizio, l'Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente ha chiesto dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva, atteso che la graduatoria in argomento è demandata alle Commissioni provinciali per la manodopera agricola, istituite presso gli Uffici Provinciali del Lavoro, uffici periferici dell'Assessorato del lavoro; quest'ultimo Assessorato ha invece chiesto il rigetto del ricorso, pur non mancando di condividere l'individuazione, effettuata in ricorso, delle problematiche derivanti dall'applicazione del nuovo dettato normativo.

1. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Occorre ripercorrere brevemente la normativa che, sino all'introduzione dell'art. 12 della Legge n. 5 del 2014 disciplinava la materia.

La legge regionale n. 16/1996 (intitolata «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione») prevedeva che l'amministrazione forestale della Regione si avvallesse, per ciascun distretto, di tre diverse tipologie di lavoratori: a) di un contingente di operai tempo indeterminato; b) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquanta giornate lavorative ai fini previdenziali; c) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali.

La stessa legge stabiliva altresì la dotazione complessiva dei contingenti distrettuali, distinguendoli nelle tre diverse categorie.



Il contingente degli operai tempo indeterminato era formato dai lavoratori già aventi tale posizione in virtù della Legge n. 11/1989 nonché dai lavoratori che, alla data del 29 febbraio 1996, erano stati riconosciuti idonei a ricoprire le vacanze di posti esistenti. Al completamento del contingente, in sede di prima applicazione della legge n. 16/1996, si provvedeva attingendo dalla fascia degli operai con garanzia occupazionale di centocinquanta giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale che teneva conto: «dell'anzianità d'iscrizione nella fascia suddetta e, a parità di anzianità, della maggiore anzianità d'iscrizione negli elenchi anagrafici. In caso di parità valgono i criteri fissati dalla vigente normativa statale sul collocamento della manodopera agricola» (Art. 47).

Il contingente distrettuale della fascia di garanzia occupazionale di centocinquanta giornate lavorative, continuava la medesima legge all'art. 48, era formato dal personale già inserito nella suddetta fascia; conseguono tale inserimento, inoltre, gli operai già iscritti nella fascia di centouno giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale che tiene conto «dell'anzianità d'iscrizione nella fascia suddetta e, a parità di - anzianità, della maggiore anzianità d'iscrizione negli elenchi anagrafici. Al completamento del contingente distrettuale, si provvede con gli operai già iscritti nella fascia di garanzia di cinquantuno giornate lavorative, secondo la graduatoria distrettuale formata con gli stessi criteri del comma 1» ... Parimenti si procedeva per la formazione della graduatoria dei lavoratori con garanzia occupazionale a 101 giornate lavorative, e, gradatamente con garanzia a 51 giornate lavorative, che venivano formate secondo i medesimi criteri. «Esauriti gli operai appartenenti alla fascia delle cinquantuno giornate lavorative, si provvede al completamento del contingente con operai fuori fascia e inclusi nella graduatoria unica di cui all'art. 49.»

Tale ultima norma dunque prevedeva la istituzione, presso ogni distretto, di una graduatoria unica, da utilizzare per l'eventuale completamento dei contingenti di cui s'è detto, comprendente tutti lavoratori che avessero avuto, successivamente alla data di entrata in vigore della legge regionale 5 giugno 1989, n. 11, o avessero in corso, al data di entrata in vigore della Legge n. 16/1996, un rapporto di lavoro a tempo determinato con l'Amministrazione forestale; essa comprende pertanto i c.d. lavoratori fuori fascia.

La formazione di tale ultima graduatoria, non suddivisa in fasce, rispondeva a criteri diversi da quelli appena esaminati per le altre graduatorie: in particolare l'art. 49 stabiliva (e stabilisce tuttora) che: «Al fine della formazione della graduatoria verranno attribuiti dieci punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze dell'Amministrazione forestale, considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno. A parità di punteggio vale il numero di anni di iscrizione negli elenchi anagrafici.»

Appare del tutto evidente che l'impianto della L.R. n. 16/1996 era quello di garantire una progressiva stabilizzazione del personale forestale a tempo determinato attraverso un successivo inserimento nelle fasce a garanzia occupazionale maggiore, sino a poter essere inserito nella graduatoria dei lavoratori a tempo indeterminato; tale progressione dipendeva sostanzialmente dall'anzianità di iscrizione in dette graduatorie, secondo un sistema di scorrimento dalle fasce con minor garanzia occupazionale verso quelle più alte (art. 53 e 54).

L'art. 56 della L.R. n. 16/1996, infine, si occupava dei contingenti di operai di cui l'Amministrazione Forestale si avvaleva per le «esigenze di difesa e conservazione del patrimonio boschivo e delle aree protette dagli incendi»; a norma di tale articolo, a tali operai era garantita «una garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali», venivano assunti con contratti a tempo determinato con avviamento programmato all'inizio della stagione estiva. Alla formazione di tale contingente si addiveniva, secondo l'art. 57 della stessa legge, in prima applicazione, attingendo dai lavoratori iscritti negli elenchi di cui all'art. 6 della legge regionale 18 aprile 1981, n. 6 con garanzia occupazionale di centouno e cinquantuno giornate lavorative; al completamento si provvedeva con i lavoratori della graduatoria unica di cui all'art. 49. Inoltre l'art. 59 prevede che «Per la formazione del contingente distrettuale nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 57, comma 1, vengono preordinate graduatorie per ciascuna qualca degli aventi titolo secondo un punteggio da assegnarsi con il seguente criterio: dieci punti per ogni anno di iscrizione negli elenchi anagrafici con un massimo di cinquanta punti. In caso di parità valgono i criteri fissati dalla normativa statale vigente sul collocamento della manodopera agricola ed il possesso della relativa qualifica».

La formazione di tale contingente, distinto per qualifiche, è dunque sottratto al meccanismo dello scorrimento dettato per gli operai agricolo-forestali (art. 47, 48 e 49).

La L.R. n. 14/2006 ha poi integrato tale sistema normativo aggiungendo gli artt. 45-bis e 45-ter, norme speciali «che regolano il lavoro del personale alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, per le finalità della presente legge», includendo in tale categoria tutto il personale addetto alle attività di sistemazione e manutenzione idraulico-forestale ed idraulicoagraria, imboschimento e rimboschimento, miglioramento dei boschi esistenti ed attività connesse, difesa del suolo, valorizzazione ambientale e paesaggistica anche al fine della fruizione sociale del territorio, ivi compresa la gestione delle aree protette, difesa della vegetazione dagli incendi, nonché tutte le attività collaterali, connesse e/o collegate, previste dalla legge stessa e dalle norme generali vigenti.



L'art. 45-ter così recita: - Elenco speciale dei lavoratori forestali — «1. È istituito l'elenco speciale regionale dei lavoratori forestali, articolato su base provinciale, presso i competenti uffici periferici provinciali del dipartimento regionale del lavoro.

2. All'elenco speciale sono iscritti a domanda tutti i lavoratori già utilmente inseriti nelle graduatorie distrettuali o che abbiano espletato compiutamente, a partire dall'anno 1996, almeno quattro turni di lavoro di cinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali, esclusi i casi di malattia, infortunio o documentate cause di forza maggiore, alle dipendenze dell'Amministrazione forestale nel periodo di vigenza della presente legge, ovvero almeno due turni nel triennio 2003-2005.

... 6. I lavoratori aventi titolo sono inseriti nell'elenco provinciale per fascia di garanzia occupazionale di appartenenza, diviso per graduatorie formulate secondo i criteri previsti dall'art. 48, comma 1 e dall'art. 49, comma 2.»

La legge del 2006, dunque, istituiva un sistema di reclutamento unico sia per gli operai con garanzia occupazionale che per quelli fuori fascia, prevedendo l'attingimento, per entrambe le categorie di lavoratori, al neo istituito elenco speciale, articolato a livello provinciale, formato mediante l'inserimento, a domanda, dei lavoratori, inseriti nelle graduatorie distrettuali, secondo le rispettive fasce di appartenenza, purché avessero i requisiti minimi occupazionali ivi indicati; pur unificando il sistema, nel senso che era possibile avviare al lavoro unicamente i lavoratori inseriti nell'elenco ex art. 45-ter (l'art. 44 infatti prevedeva: «Per favorire il processo di progressiva stabilizzazione del personale operaio impiegato dall'Amministrazione forestale non è consentito l'ulteriore avviamento di lavoratori non inseriti nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, come introdotto dall'art. 43 della presente legge...»), la legge aveva tuttavia salvaguardato i diversi criteri di inserimento, nelle varie fasce occupazionali, già applicati alle diverse graduatorie e, dunque, rispettivamente in quelli di cui all'art. 48 per gli operai con garanzia occupazionale e dall'art. 49 per quelli c.d. fuori fascia, utilizzati per il completamento delle altre categorie.

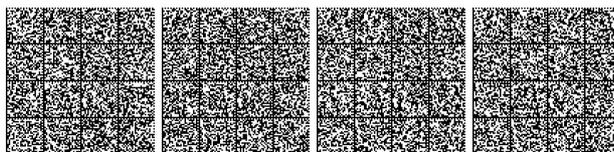
In tale elenco confluiva anche il reclutamento degli operai forestali adibiti ad operazioni antincendio (atteso che, tra le finalità specifiche indicate all'art. 45-bis introdotto dalla Legge n. 14/2006, si annoveravano anche la «difesa della vegetazione dagli incendi, nonché tutte le attività collaterali, connesse e/o collegate»), per i quali, come s'è visto, vigeva un sistema di valutazione diverso, consistente nell'attribuzione di un punteggio collegato agli anni di iscrizione negli elenchi anagrafici (art. 59 Legge n. 16/1996); inoltre l'art. 44 comma 3 prevedeva l'istituzione di un nuovo contingente regionale di altro personale addetto alla lotta agli incendi boschivi («Al fine di garantire un migliore espletamento dell'attività di prevenzione e lotta degli incendi boschivi e della vegetazione, è istituito, alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste, un contingente di personale con garanzia occupazionale di centocinquante giornate lavorative annue ai fini previdenziali, il contingente è formato da 935 operai, articolati nelle qualifiche di cui al comma 4 dell'art. 56 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni»).

Orbene, su tale impianto normativo è oggi intervenuto l'art. 12 della L.R. n. 5/2014 che così recita:

«1. Al fine di migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale, riunificando i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'Amministrazione regionale, è trasferita al Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali la titolarità dei rapporti di lavoro con il personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'art. 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e successive modifiche e integrazioni e di cui all'art. 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, che vengono inseriti in un'unica graduatoria distrettuale congiuntamente a tutti gli altri lavoratori forestali di cui all'art. 45-ter della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche e integrazioni nei relativi contingenti di appartenenza e con i criteri previsti dall'art. 49 della legge regionale n. 16/1996. Gli addetti al servizio antincendio boschivo sono individuati prioritariamente in coloro che svolgevano già detta funzione, previo accertamento dell'idoneità specifica nella mansione.»

Lo scopo dichiarato dalla norma è quello di «migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale, riunificando i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'Amministrazione regionale»; tale unificazione intende perseguire detto scopo ipotizzando la possibilità — di utilizzare indifferentemente i lavoratori dell'antincendio e quelli della manutenzione, nel rispetto delle qualifiche possedute, in funzione delle concrete esigenze, in entrambi i settori, attribuendo, in entrambi i casi, la titolarità dei rapporti di lavoro al Dipartimento Regionale Azienda Regionale Foreste Demaniali.

Nell'unificare sotto un medesimo ramo dell'amministrazione forestale tutti i dipendenti forestali, sia quelli adibiti alla salvaguardia del patrimonio boschivo sia quelli impiegati nel servizio antincendio, la norma ha altresì disposto l'unificazione della graduatoria, in modo tale che ciascun lavoratore risulti pur sempre inserito nella propria fascia di appartenenza, ma venga inserito e progredisca nella medesima graduatoria non più in base ai diversi criteri prima vigenti per le diverse categorie, sopra indicati (rispettivamente agli artt. 48 e 49), bensì in virtù dei soli criteri di cui all'art. 49.



Tale è l'interpretazione che si impone alla lettura dell'articolo citato, che dispone, letteralmente, che i lavoratori impiegati nel servizio antincendio (già inseriti nell'elenco di cui all'art. 45-bis nonché quelli di cui all'art. 44 legge n. 14/2006) «vengono inseriti in un'unica graduatoria distrettuale congiuntamente a tutti gli altri lavoratori forestali di cui all'art. 45-ter» (ossia quelli agricolo forestali) nei relativi contingenti di appartenenza e con i criteri previsti dall'art. 49 della legge regionale n. 16/1996: il che, se si vuol dare un senso «logico» alla disposizione, secondo il tenore e l'ordine delle parole utilizzate, pare voler dire che la collocazione di tutti i lavoratori inseriti nella graduatoria unica di nuova formazione va stabilita adottando unicamente il criterio di cui all'art. 49.

Non si riesce, peraltro, ad immaginare la possibilità di una interpretazione alternativa, attesa la completa infungibilità dei diversi criteri di inserimento prima vigenti, l'uno basato sull'anzianità (sicché la collocazione in graduatoria avanzava in virtù della maggior risalenza dell'anno di iscrizione), l'altro sul punteggio, calcolato in base al numero di rapporti di lavoro intrattenuti con l'amministrazione forestale; sicché ogni possibilità di una loro applicazione congiunta (riservando il primo criterio ai lavoratori di cui all'art. 47 e l'altro ai lavoratori di cui all'art. 49) non farebbe che perpetuare la distinzione delle due graduatorie, risultato che il legislatore regionale, unificando la graduatoria *de qua*, ha invece con evidenza voluto superare.

Né peraltro, una diversa interpretazione pare potersi trarre dal richiamo, contenuto nella norma in scrutinio, all'art. 45-ter (che, a sua volta, faceva riferimento ai criteri di valutazione di cui all'art. 48) in quanto tale richiamo vale unicamente ad individuare la platea di lavoratori (tutti quelli contenuti nell'elenco speciale istituito dalla norma citata) cui si estendono, invece, con disposizione inequivoca, i criteri di valutazione di cui all'art. 49; tale disposizione determina quindi, si ritiene, l'abrogazione tacita dell'art. 48, imponendo di seguire, ai fini della formazione della graduatoria unificata unicamente il criterio del punteggio per ogni rapporto di lavoro già intrattenuto dal dipendente, e non già quello dell'anzianità di iscrizione.

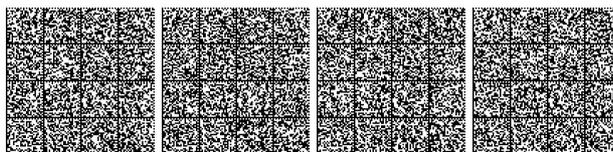
Orbene, ove interpretata in tal modo, ed essendo priva di qualsivoglia disposizione transitoria, diretta a salvaguardare le posizioni già conseguite dai lavoratori secondo il vecchio sistema di valutazione, la norma verrebbe certamente ad assumere portata retroattiva, quanto meno a far data dall'inserimento di ogni lavoratore nella fascia di appartenenza e, quindi, nella relativa graduatoria.

Ora, è nota la giurisprudenza della Corte costituzionale in merito a norme retroattive, laddove è stato ritenuto che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012).

Occorre, tuttavia, che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze nn. 93 e 41 del 2011); la Consulta ha dunque individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

In particolare, in situazioni analoghe a quelle qui in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU. La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giusti-



ficare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando a tutte le categorie di lavoratori forestali l'applicazione di un criterio di inserimento in graduatoria prima previsto per una sola di esse (per di più quella meno garantita dei c.d. lavoratori fuori fascia), regola con effetto retroattivo il sistema dello scorrimento delle graduatorie dirette all'avviamento dei lavoratori a tempo determinato presso l'Amministrazione forestale regionale.

Con riguardo, dunque, alla verifica della sussistenza di adeguati motivi che possono aver suggerito, sotto il profilo della ragionevolezza, l'introduzione di tale norma retroattiva, va osservato che essa non appare diretta a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse potrebbe essere rappresentato da quello alla semplificazione dell'azione amministrativa, scaturente dall'unificazione della graduatoria; scopo che, sebbene tutelabile nell'alveo dell'art. 97 Cost, tuttavia, la norma non appare minimamente in grado di perseguire atteso che, come emerso dalle stesse difese dell'amministrazione regionale convenuta, la sua applicazione ha anzi comportato una serie di problemi applicativi ancora irrisolti.

L'unificazione dei criteri di valutazione non pare, inoltre, affatto utile e funzionale neppure in relazione allo scopo dichiarato dalla stessa norma, ossia quello di migliorare l'efficacia del lavoro del personale forestale attraverso una sua complessiva riorganizzazione, scopo che, ad avviso del decidente, non sarebbe stato verosimilmente frustrato dal mantenimento dei diversi criteri di valutazione e di scorrimento delle graduatorie già vigenti, ed al cui perseguimento, invece, sarebbe apparsa sufficiente la riconduzione di tutti i rapporti di lavoro ad un unico ramo dell'amministrazione forestale che avrebbe in tal modo potuto attingere dalle diverse graduatorie e categorie a seconda delle necessità di volta in volta presenti.

Al contrario, ad avviso di chi scrive, la norma in scrutinio appare addirittura contrastare con i principi di cui all'art. 97 Cost.; infatti, poiché l'applicazione del nuovo criterio prescinde totalmente dall'anzianità di iscrizione nella medesima lista, non pone in situazione di vantaggio coloro che, avendo da più anni intrattenuto rapporti di lavoro con la medesima durata (nel nostro caso di almeno 151 giornate lavorative all'anno), sono in grado di garantire maggiore esperienza nel settore; la generalizzata applicazione del criterio del punteggio («10 punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze dell'Amministrazione forestale, considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno») e la retrocessione a mero criterio sussidiario, utilizzabile solo a parità di punteggio, dell'anzianità di iscrizione negli elenchi anagrafici, privilegia, invece, chi, nel tempo, abbia avuto un numero maggiore di incarichi di qualunque durata, e dunque non necessariamente chi abbia lavorato complessivamente per più tempo nel settore.

Appare evidente che, anche sotto tale punto di vista, la norma appare priva di ragionevolezza e contraria alle esigenze di buon andamento della pubblica amministrazione, contrastando con il pubblico interesse alla progressiva stabilizzazione del personale più qualificato e con maggiore esperienza.

Oltre che sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, la portata retroattiva della norma in scrutinio appare, anche sotto altro profilo, contrastare con l'art. 3 Cost: è, infatti, incontestabile come la sussistenza di due diverse graduatorie, formate sino al 2013 secondo i criteri diversi di cui s'è detto, ha fatto maturare legittime aspettative - di stabilizzazione ovvero di passaggio ad una fascia con garanzia occupazionale maggiore - in capo ai lavoratori in esse inseriti, aspettative derivanti dalla posizione ormai acquisita, a seguito di svariati anni di iscrizione alle varie fasce di appartenenza che, come s'è precisato, davano, col tempo, diritto al passaggio alla fascia superiore, per giungere, infine, a quella a tempo indeterminato; aspettative che, allo stato attuale, risultano in concreto frustrate dalla rilevanza attribuita ai criteri di cui all'art. 49, mai, prima d'ora applicati ai lavoratori forestali di cui all'art. 46, in applicazione dei quali questi ultimi possono vedersi (ed in concreto il ricorrente lo è stato, retrocedendo dal primo al 12° posto della graduatoria di appartenenza) superati in graduatoria da lavoratori aventi una minore anzianità.

Si ricorda, in proposito, che la Corte costituzionale ha avuto in passato modo di pronunciarsi in merito al mutamento dei criteri di acquisizione di punteggio nell'ambito delle graduatorie permanenti del personale scolastico; in particolare la Corte, in tema di sperequazioni nell'inserimento in graduatoria permanente, ha già affermato che il collocamento in graduatoria e la conservazione di una posizione nella medesima costituiscono mere aspettative (sent. n. 168 del 2004), e non veri e propri diritti quesiti; anzi, proprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento. In tale contesto, che rende del tutto legittimi mutamenti dei criteri di valutazione in corso di efficacia delle graduatorie medesime, la Corte ha tuttavia altresì ripetutamente chiarito che il principio di tutela dell'affidamento del cittadino - elemento essenziale dello Stato di diritto - si considera lesa da quelle disposizioni retroattive che «trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sentenze n. 409 del 2005, n. 446 del 2002, n. 822 del 1988 e n. 210 del 1971).



Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene conclusivamente che non pare manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della norma citata per contrasto con l'art. 3 e 97 Cost. oltre che con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, atteso che, nel caso in esame è l'applicazione retroattiva della norma, imposta dal suo tenore letterale, che determina un irragionevole stravolgimento delle graduatorie predette, arrecando un indubbio pregiudizio alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche dei soggetti da anni in esse inserite secondo criteri diversi, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

2. Sulla rilevanza della questione.

L'applicazione della norma alla fattispecie - doverosa *ratione temporis* — comporta la lesione della legittima aspettativa del ricorrente all'avviamento al lavoro ed alla assunzione a tempo indeterminato; è stato, infatti documentalmente dimostrato, oltre che ad apparire pacifico tra le parti, come egli, per effetto della predisposizione della nuova graduatoria secondo i criteri di cui all'art. 49 legge n. 16/1996, sia passato dal primo al 12° posto della graduatoria relativa alla propria fascia di appartenenza (a garanzia occupazionale di 151 giornate lavorative) vedendo in tal modo svanire la legittima e concreta aspettativa ad una prossima assunzione a tempo indeterminato, in virtù della quale, infatti, egli chiede, nel merito del ricorso, accertarsi il proprio diritto ad essere collocato al primo posto della graduatoria predetta.

Conseguentemente l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata porterebbe ad una pronuncia di accoglimento della pretesa azionata.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Visti gli artt. 3, 97 e 117 Cost.;*

*Ritenuta, in relazione agli artt. 3, 97, e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della Legge Regionale - Regione Sicilia del 28 gennaio 2014 n. 5, nella parte in cui prevede l'applicazione, con effetti retroattivi, alla graduatoria unificata con esso istituita, comprendente tutti i lavoratori forestali di cui all'elenco ex art. 45-ter della L.R. n. 16/1996, come introdotto dalla L. R. n. 14/2006, dei criteri di valutazione di cui all'art. 49 della stessa legge n. 16/1996;*

*Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata:*

- 1) alle parti in causa, ivi comprese quelle contumaci;*
- 2) al Presidente della Giunta Regionale Siciliana;*
- 3) al Presidente del Consiglio Regionale della Sicilia.*

Marsala, addì 12 gennaio 2015

*Il Giudice:* GRECO

15C00311

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-042) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 1 0 2 1 \*

**€ 5,00**

